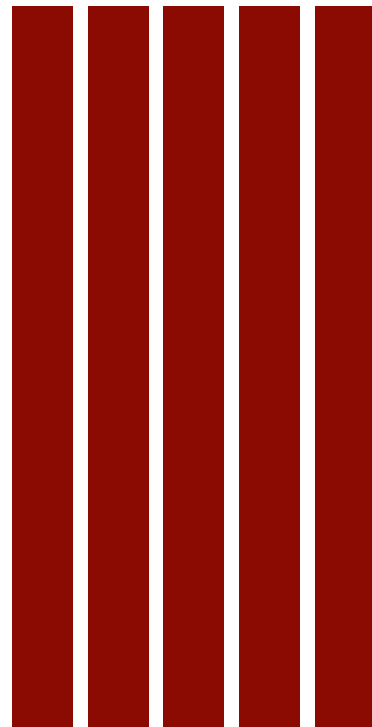




EESC

Eastern Europe Studies Centre

**Евразийский союз:
вызов для Евросоюза и
государств “Восточного
партнерства”**



**Евразийский союз:
вызов для Евросоюза и государств
“Восточного партнерства”**

19.12.2012 г.

Вильнюс

Исследование провел: Центр

восточноевропейских исследований

Руководитель проекта: д-р Лауринас Касчюнас

Авторы: проф. Рамунас Вильпишаускас, Раймондас

Алишаускас, д-р Лауринас Касчюнас, Живиле

Дамбраускайте, Витаутас Саница, Игорь Левченко

(Украина), Виктор Кирилэ (Молдова)

Содержание

Сокращения	4
Введение: Евразийский экономический союз - аналог евроинтеграции?	5
I. Институциональное построение ЕАС	7
II. Евразийский ТС: экономический и / или геополитический проект?	11
III. (Не)совместимость евразийского ТС с правилами ВТО	19
IV. Мотивы участия в ЕАС	24
V. (Не)совместимость и конкуренция между ЕС и ЕАС	29
VI. Возможности по расширению евразийского ТС: Украина и Молдова	34
VII. Вопрос признания либо непризнания ЕАС	40
Выводы и направления дальнейших исследований	47
Принадлежности	52
Персональный состав Коллегии ЕЭК и распределение обязанностей:	56
Резюме исследования	58

Сокращения

ВВП – валовой внутренний продукт

ВТО - Всемирная торговая организация

ГАТТ (*англ. GATT - General Agreement on Tariffs and Trade*) - Генеральное соглашение по тарифам и торговле

ЕАС - Евразийский (экономический) союз

ЕБРР - Европейский банк реконструкции и развития

ЕврАзЭС - Евразийское экономическое сообщество

ЕС - Европейский Союз

ЕЭК - Евразийская экономическая комиссия

МТО - Международная торговая организация

РНБ - режим наибольшего благоприятствования

СНГ - Содружество Независимых Государств

ТС - Таможенный союз

Введение: Евразийский экономический союз - аналог евроинтеграции?

После распада СССР на пространстве Содружества независимых государств (СНГ) в течение последних двух десятилетий имели место самые разнообразные попытки продвижения более глубокой экономической интеграции - однако в рамках данных инициатив постоянно оставались оговорки, позволяющие государствам-членам выбирать глубину подобной интеграции. Это можно объяснить и тем, что для ряда стран мотивом создания данного содружества служил не поиск некой интеграции либо реинтеграции, а необходимость обеспечения условий для цивилизованного «развода» бывших республик СССР.

Основу торгового режима внутри СНГ составляли двухсторонние торговые соглашения, которые регулярно пополнялись исключениями. Между тем, на уровне многосторонних соглашений в рамках СНГ, как правило, координировались лишь специфические вопросы: унификация таможенных процедур, правила определения происхождения товаров и т.п. Кроме того, многосторонние договоренности требовали ратификации национальными парламентами, что служило в качестве дополнительной защитной меры для стран, сдержанно относящихся к углублению интеграции. В результате фактически обязательства стран СНГ по данным соглашениям были весьма ограничены¹. **Обилие юридически необязательных двухсторонних соглашений наряду с систематическим применением исключений и межправительственным характером интеграции привело не только к тому, что СНГ не смогло трансформироваться в реальное экономическое образование с высоким уровнем интеграции и элементами наднационального управления, но и помешало в рамках СНГ возникнуть реальному политическому союзу.**

После того, как попытки „расшевелить“ интег-

рацию в рамках зонтичного образования типа СНГ потерпели неудачу, архитекторами (ре)интеграции на постсоветском пространстве (а ее движущей силой всегда была Россия) была взята на вооружение формула „многоскоростной“ интеграции - т.е. предполагающей объединение государств, „имеющих желание и поощренных различным образом“, в ядро, внутри которого проводится интеграция в одном или нескольких секторах. Практическое выражение такой подход приобрел в виде функционирующей Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в военной сфере и Таможенного союза (ТС) России, Беларуси и Казахстана в экономической сфере. **Логика «многоскоростной» интеграции можно охарактеризовать так: государства «ядра» углубляют интеграцию между собой, усиливают переговорную позицию в отношениях с неприсоединившимися странами и таким образом подталкивают / принуждают другие государства к присоединению.** Именно с позиций модели многоскоростной интеграции можно рассматривать нынешние интеграционные процессы на территории СНГ.

Таким образом, в отличие от соглашений о свободной торговле, ранее существовавших на пространстве СНГ, ТС России, Беларуси и Казахстана от 1 января 2010 г. - это качественно иная, более глубокая степень интеграции, т.к. в рамках ТС наряду с зоной свободной торговли в действие введена единая структура ввозных таможенных пошлин, единый внешний тариф, гармонизированы стандарты в области качества продуктов, санитарные и пр. стандарты. С другой стороны, ТС не стал окончательной точкой интеграции, т.к. с 1 января 2012 г. данное образование перешло - по крайней мере, формально - ко второму этапу интеграции, а именно к образованию единого экономического пространства, окончательной же целью интеграции является обеспечение функционирования с 2015 года Евразийского экономического союза. **В теории данная система трехуровневой интеграции соответствует классической схеме этапов интеграции: от таможенного союза - к общему рынку, основывающемуся на четырех свободах, и к союзу с максимальным уровнем интеграции - монетарному и экономическому.**

¹ „Kodėl Ukraina negali tapti ES nare?“ Analitinė apžvalga 1 (1), 2009, Rytų Europos studijų centras, Rytų geopolitikos studijų centras

Очевиден тот факт, что создатели Евразийского (экономического) союза (ЕАС) за пять лет хотя бы создать то, что в ходе евроинтеграции создавалось почти 40 лет. Возникает вопрос - подобное повторение носит скорее фасадно-теоретический характер, либо же в нем все-таки кроется конкретное содержание? Нахождение ответа на этот вопрос и является одной из задач данного исследования.

В процессе интеграции началось создание и институциональной базы ЕАС, основным звеном которого является надгосударственная Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК). Данной структуре государствами-членами передаются полномочия в таких областях, как торговая политика, таможенные пошлины, внешние тарифы и нетарифные барьеры, меры торговой защиты, технические стандарты и т.п. Планируется, что полномочия ЕЭК постепенно (к 2015 году) могут охватить и энергетическую политику, тендеры, торговлю услугами, сферу конкуренции и инвестиций. Следует отметить, что основополагающими ЕАС принимаются во внимание ошибки неудачных интеграционных проектов прошлого, особенно в плане институционального построения образования - наблюдается усиление юридической обязательности решений, принимаемых наднациональными органами, для государств-членов. Решения органов подлежат прямому выполнению без необходимости ратификационных процедур и принятия каких-либо внутренних правовых актов².

Другой важный вопрос - каковы должны быть отношения ЕС с этим надгосударственным образованием, которому Россией, Беларусью и Казахстаном передается все больше полномочий? **Какова желательная модель отношений между ЕС и ЕАС (и ЕЭК, которая его представляет) с учетом переговоров ЕС с Россией по новому стратегическому соглашению и с Казахстаном по новому Соглашению о пар-**

тнерстве и сотрудничестве? Не придется ли Евросоюзу отныне переговоры вести не по отдельности с Москвой и Астаной, а с данной надгосударственной структурой? Признать или не признавать субъектность ЕАС? Каковы возможные последствия признания?

Эти проблемные вопросы связаны и с более широким кругом интересов ЕС: **каковы вероятные последствия ЕАС для возможностей ЕС по расширению у своих границ пространства безопасности и стабильности, а также для жизнеспособности инициативы ЕС «Восточное партнерство», предусматривающей включение государств-партнеров в пространство экономической интеграции ЕС, и для внешнеторговой политики ЕС, направленной на снижение протекционистских барьеров в международном пространстве и т.п.**

В рамках анализа модели, в пользу которой определились учредители создаваемого ЕАС, следует найти ответ на вопрос, имеем ли мы дело с естественным проектом в области региональной экономической интеграции, основывающимся на взаимозависимости (по образцу ЕС), который с течением времени может проложить дорогу к единому экономическому пространству „от Лиссабона до Владивостока“, либо же это все-таки альтернативное интеграционное пространство, вступающее в проблемные отношения с правилами Всемирной торговой организации (ВТО) (из-за неравномерного членства государств в ВТО, возникновения протекционистских барьеров) и преследующего геополитическую цель: стремление России ограничить возможности государств постсоветского пространства по включению в пространство экономической интеграции ЕС, получить контроль над стратегическими секторами экономики данных стран или расколоть Европу на два конкурирующих политически-экономических блока.

Таким образом, целью исследования является **проведение анализа возможного воздействия формирующегося ЕАС на ЕС (в т.ч. инициативу ЕС «Восточное партнерство») и страны «Восточного партнерства», а также разработка обоснованных рекомендаций**

² Dragneva Rilka, Wolczuk Kataryna. „Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?“ Chatham House Briefing Paper, No. 1, 2012, 6. <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_dragnevawolczuk.pdf>.

для политики ЕС по отношению к ЕАС. Задачи исследования:

– проанализировать институциональную архитектуру ЕАС, полномочия основных наднациональных органов, найти ответ на вопрос, каково финальное видение данного интеграционного проекта;

– провести оценку роли ЕАС во внутренней и внешней политике России. Является ли это очередной попыткой усилить интеграцию на пространстве СНГ, либо же это качественно новый проект наднациональной интеграции? Каковы возможности и пределы интеграции в рамках ЕАС?

– проанализировать соотношение между ЕАС и внешнеэкономической политикой ЕС, его возможные последствия для инициативы ЕС „Восточное партнерство“, направленной на включение стран-партнеров, участвующих в данной инициативе, в пространство экономической интеграции ЕС;

– осуществить анализ политических и экономических рисков переговоров между ЕС и ЕАС, как с интегрированным региональным образованием;

– оценить преимущества и недостатки, сильные и слабые стороны проекта, установить потенциальных выигравших и проигравших в результате создания Союза;

– рассмотреть возможности расширения ЕАС, т.е. провести анализ аргументов „за“ и „против“ вступления (издержек и выгод) для Украины и Молдовы, являющихся основными объектами расширения ЕАС;

– выяснить, может ли ЕАС стать средством для установления Россией контроля над отношениями ЕС, как альтернативного центра экономической интеграции, с государствами - восточными соседями ЕС;

– предложить к рассмотрению основные принципы политики ЕС по отношению к ЕАС с ответом на вопрос, какова должна быть реакция ЕС на усиливающиеся интеграционные тенденции в рамках ЕАС.

I. Институциональное построение ЕАС

Развитие евразийского ТС и структур формирующегося экономического союза является отражением политической воли государств-членов к углублению взаимной экономической интеграции и ее характера.

Практически нет сомнений, что интеграция России, Беларуси и Казахстана, создаваемый ТС и заявляемые планы по углублению интеграции до уровня ЕАС основываются на политических решениях глав государств. В качестве двигателя выступает нынешний российский президент Владимир Путин, ранее возглавлявший кабинет министров России и ставший тем человеком, который наиболее четко дал понять, особенно в отношениях с представителями третьих стран, о запуске евразийского ТС.

С другой стороны, формирование ТС преподносится как добровольная передача государственного суверенитета по образцу евроинтеграции. **При этом функционирование институциональной структуры и процесс принятия решений может показать, насколько данный процесс носит равноправный характер по принципу «снизу вверх», а насколько - характер принудительный, по модели углубления асимметрии сил государств-членов.**

Основной евразийский орган - Высший Евразийский экономический совет, функционирующий как на уровне глав государств / президентов, так и премьеров трех стран. Это структура, определяющая стратегию и цели интеграции.

Наиболее ярким примером практической стороны процесса интеграции России, Беларуси и Казахстана является ЕЭК, формально к работе приступившая с 1 февраля 2012 года и юридически ставшая преемницей ранее работавшей комиссии ТС. Данный орган был учрежден 18 ноября 2011 г. Договором о ЕЭК. ЕЭК - наднациональный единый постоянно действующий регулирующий орган ТС и создаваемого единого экономического пространства. Основной задачей Комиссии является обеспечение условий функционирования ТС и выработка предложений в сфере дальнейшей экономической интеграции стран, направленной

на создание единого экономического пространства. С учетом данных целей приводится обширный и достаточно амбициозный перечень сфер деятельности ЕЭК:

1. Таможенно-тарифное и нетарифное регулирование.
2. Таможенное администрирование.
3. Техническое регулирование.
4. Санитарные, ветеринарные и фитосанитарные меры.
5. Зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин.
6. Установление торговых режимов в отношении третьих стран.
7. Статистика внешней и взаимной торговли.
8. Макроэкономическая политика.
9. Конкурентная политика.
10. Промышленные и сельскохозяйственные субсидии.
11. Энергетическая политика.
12. Естественные монополии.
13. Государственные и (или) муниципальные закупки.
14. Взаимная торговля услугами и инвестиции.
15. Транспорт и перевозки.
16. Валютная политика.
17. Охрана и защита результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации товаров, работ и услуг.
18. Трудовая миграция.
19. Финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг).

Семь первых сфер, изложенных в данном списке деятельности ЕЭК, предполагают обеспечение функционирования ныне существующего ТС, остальные же указывают на стремление стран к углублению экономической интеграции. Не следует забывать, что нынешняя ЕЭК получила в наследство функции комиссии ТС и взяла на себя функции по обеспечению преемственности, поэтому на нынешнем этапе деятельность ЕЭК в областях, касающихся работы ТС, гораздо ярче проявляется. **Тем не менее, и в данных сферах влияние органов власти (министерств) отдельных стран ТС (в первую очередь - России) не менее заметно.** Это наиболее очевидно в таких областях, как разработка проектов инициатив и

технических регламентов, применение санитарных и фитосанитарных мер и даже проявляемая активность и предлагаемые проекты по установлению ввозных пошлин. На переговорах по торговому режиму с третьими странами, конференциях и других встречах по этим темам самым заметным лицом также пока что является бывший руководитель делегации на переговорах о вступлении России в ВТО, директор одного из департаментов Минэкономразвития России Максим Медведков.

Ограниченность деятельности ЕЭК даже в сфере обеспечения повседневного функционирования ТС может быть обусловлена как объективными критериями - такими, как дефицит персонала и компетенции, так и нежеланием стран ТС, в первую очередь России, передавать полномочия наднациональному органу.

Не следует исключать возможность объективных причин, на данном этапе тормозящих активность ЕЭК, ведь, как упоминалось выше, сама ЕЭК официально к работе приступила менее чем год назад. По решению, принятому главами государств ТС (Высшим Евразийским экономическим советом) в конце 2011 г., с 2012 г. до начала 2013 г. штат сотрудников департаментов ЕЭК подлежит увеличению с 600 до 1071 сотрудника.

Что же касается остальных сфер деятельности ЕЭК, более касающихся не столько обеспечения жизнедеятельности ТС, сколько дальнейшей экономической интеграции (продвижением к экономическому союзу), там пока что сколько-нибудь заметной работы не наблюдается, хотя в некоторых областях - таких, как правила конкуренции, естественные монополии, защита интеллектуальной собственности, транспорт - принимались отдельные решения, говорящих о попытках поиска и определения дальнейших направлений деятельности. Однако и в этой сфере работа ЕЭК будет напрямую зависеть от сотрудничества с госорганами стран внешнего ТС и их воли к сотрудничеству - как в области обмена информацией, так и постепенной передачи полномочий единому наднациональному органу.

ЕЭК состоит из Совета и Коллегии. И члены Совета, и Коллегии назначаются государствами-членами ТС, а персоналии утверждаются Высшим Евразийским экономическим советом, функцио-

нирующим на уровне глав государств / президентов. Ими же утверждается и регламент работы ЕЭК. Кроме Совета и Коллегии, другими структурными подразделениями являются 25 (23) департаментов. Также договором о ЕЭК предусматривается возможность для ЕЭК открывать представительства в странах ТС и в третьих странах, а также при международных организациях.

В ходе осуществления деятельности ЕЭК принимает решения, которые носят характер обязательных к исполнению правовых актов, имеющих прямое действие в государствах-членах. Также ЕЭК может принимать рекомендации, обязательного характера не носящие. Решения ЕЭК вступают в силу по истечении 30 календарных дней с даты официального опубликования. В отдельных случаях, требующих оперативного реагирования, решения ЕЭК могут вступать в силу скорее, но не ранее, чем через 10 календарных дней после официального опубликования. Высший Евразийский экономический совет также может наделять Комиссию полномочиями по подписанию международных договоренностей по вопросам, входящим в компетенцию ЕЭК. В таком случае полномочия по подписанию договора предоставляются председателю Коллегии ЕЭК, а полномочия по ведению переговоров - одному из членов Коллегии по характеру курируемых вопросов. ЕЭК решения принимает консенсусом на Совете ЕЭК. В Коллегии ЕЭК решения принимаются консенсусом либо большинством в 2/3 голосов. При подсчете голосов каждый член Совета и Коллегии имеет один голос.

В Совет ЕЭК входят вице-премьеры трех стран, ныне являющихся членами ТС - России, Беларуси и Казахстана. Беларусь в Совете ЕЭК представляет Сергей Румас, Казахстан - Кайрат Келимбетов, Россию - Игорь Шувалов. Основные задачи Совета ЕЭК включают в себя регулирование общих интеграционных процессов и общее руководство деятельностью ЕЭК. Заседания Совета ЕЭК считаются правомочными только в том случае, если в них участвуют все трое членов Совета. Председательство в Совете сменяется по принципу ротации ежегодно. В течение года председатель Совета отвечает за общую повестку и подготовку вопросов к обсуждению, однако и другие два члена Совета сохраняют за собой право инициирования

заседания Совета либо внесения предложений по дополнительным вопросам повестки. В заседаниях Совета участие, как правило, принимает председатель Коллегии ЕЭК, могут быть приглашены и другие члены Коллегии.

В отличие от Коллегии, Совет ЕЭК решения принимает только единогласно. В случае, если члены ЕЭК не смогут договориться, вопрос передается Высшему Евразийскому экономическому совету. Кроме того, через своего представителя в Совете ЕЭК каждое государство-член ТС имеет право вносить предложение об отмене либо внесении изменений в решение Коллегии ЕЭК в течение 10 календарных дней после принятия данного решения. В таком случае Коллегия в течение пяти календарных дней с даты получения предложения все материалы и информацию по указанному спорному решению направляет членам Совета, а Совет в течение 10 календарных дней принимает решение. Если же и далее одна из сторон ТС несогласна с принятым решением, она не позднее 30 календарных дней с даты официального опубликования решения может направить в ЕЭК письмо за подписью премьера с предложением о вынесении вопроса об отмене или изменении решения Коллегии на рассмотрение Высшего Евразийского экономического совета. В отдельных случаях премьер каждой стороны ТС также может письменно обратиться в ЕЭК и предложить передать принятые, но еще не вступившие в силу решения на пересмотр в Высшем совете. **В обоих случаях решения ЕЭК не вступят в силу, пока не будут пересмотрены президентами стран, которые окончательное решение принимают единогласно.**

Коллегия Комиссии является исполнительным органом Комиссии, осуществляющим выработку предложений в сфере дальнейшей интеграции в рамках ТС и создаваемого экономического союза. Коллегия состоит из 9 членов, один из которых является Председателем. В состав Коллегии входит поровну (по три) представителей от каждой стороны ТС. Члены Коллегии должны удовлетворять следующим требованиям: иметь профессиональную подготовку (квалификацию), соответствующую должностным обязанностям, а также стаж работы по профилю должностных обязанностей не менее семи лет, в том числе не менее года замещать должность в государственных органах

Сторон. Члены Коллегии ЕЭК назначаются сроком на 4 года решением Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств.

Председатель Коллегии Комиссии также назначается сроком на четыре года. Позднее председательство по принципу поочередной ротации меняется каждые четыре года. Статус членов Коллегии приравнивается к министру (федеральному министру) делегировавшей стороны.

Коллегия ЕЭК в пределах своих полномочий принимает решения и рекомендации, а также исполняет решения, принятые Высшим Евразийским экономическим советом или Советом ЕЭК. Заседания Коллегии ЕЭК проводятся не реже 1 раза в неделю, а решения принимаются консенсусом или большинством в две трети голосов. Также Коллегия осуществляет мониторинг исполнения международных договоров, составляющих договорно-правовую базу ТС и экономического союза, осуществляет контроль за исполнением сторонами ТС решений Комиссии, подготавливает экспертные заключения в письменном виде на поступившие в Комиссию предложения сторон, оказывает содействие Сторонам в урегулировании споров, обеспечивает представление интересов Комиссии в Суде Евразийского экономического союза, осуществляет разработку проекта бюджета Комиссии и ежегодно отчитывается в Совете ЕЭК о реализации основных направлений интеграции. Коллегия также осуществляет руководство представительствами ЕЭК в третьих странах.

Коллегия ЕЭК осуществляет руководство департаментами ЕЭК. Директора департаментов и их заместители отбираются на конкурсной основе и назначаются сроком на 4 года. Другие сотрудники департаментов также назначаются на конкурсной основе. Регламентом работы ЕЭК установлены квоты и категории должностей для сотрудников, являющихся гражданами каждой из сторон ТС. К тому же, Коллегия своими решениями создает консультативные органы, в состав которых входят уполномоченные представители госорганов сторон ТС. Именно эти консультативные органы, как правило, осуществляют выработку предложений для Коллегии ЕЭК по вопросам, которые входят в их компетенцию, по которым Коллегия в дальнейшем принимает решения.

Суд ЕврАзЭС рассматривает споры между сторонами ТС о соблюдении правовых актов. Также правом обращения в суд обладают хозяйствующие субъекты сторон, которые могут оспаривать решения ЕЭК и их соответствие международным договорам, если указанные решения повлекли нарушение прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. **С другой стороны, возникает немало сомнений, сможет ли данный суд, с учетом специфики политической системы стран, создающих ЕАС (тенденции к «срастанию» бизнеса и политики, функционирование политической вертикали) стать независимой контролирующей структурой.**

Принцип квалифицированного большинства, утвержденный на начальном этапе интеграции, а конкретно - в органах и механизмах принятия решений в рамках ТС России, Беларуси и Казахстана (согласно которому, 57% голосов принадлежало России, а по 21,5% - Беларуси и Казахстану), в ходе углубления интеграции все больше заменяется на принцип единогласности³, а переход к единогласности указывает на доминирование межправительственной модели. С одной стороны, это может свидетельствовать об уменьшении ассиметричности сил среди государств-членов (и, соответственно, укреплении принципа равноправия), но данные перемены наводят и на вопрос, не являются ли наднациональные союзные структуры всего лишь институциональным фасадом, позволяющим некоторым государствам-членам переносить национальные интересы на наднациональный уровень в обход правил.

Кстати, некоторые авторы утверждают, что согласие России заменить ранее существовавшие правила, согласно которым ее голос составлял 57%, а Беларуси и Казахстана - по 21,5% голосов, на условия „одна страна - один голос“, **следует увязывать с намерением предвосхитить возможные опасения руководителей Украины по поводу ограничений суверенитета со**

³ Blockmans Steven, Kostanyan Hrant, Vorobiov Ievgen. „Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity“, CEPS Special Report, No. 75, 2012. <<http://www.ceps.be/book/towards-eurasian-economic-union-challenge-integration-and-unity>>.

вступлением в ЕАС⁴.

В качестве обобщения анализа институционального построения ЕАС можно выразить сомнение, что члены евразийского ТС, которые и во внутренней, и во внешней политике руководствуются установками о суверенитете и невмешательстве во внутренние дела, пойдут на передачу наднациональным органам таких полномочий, которые ограничат автономию в принятии решений государствами-членами. На данном этапе возможна лишь оценка формальных аспектов институционального устройства и правил принятия решений, т.к. отрезок времени, который прошел с начала функционирования ТС, еще не дал материала для оценки конкретных случаев - таких как, например, случаев разногласий между сторонами, повлекших за собой практические меры по использованию наднациональных структур, либо же случаев применения санкций в ответ на невыполнение принятых решений одним из государств.

II. Евразийский ТС: экономический и / или геополитический проект?

Многие аналитики при оценке мотивов формирования евразийского ТС и планируемого экономического союза делают акцент на политических и геополитических аргументах. Одни подчеркивают важность этого образования для наращивания веса России (и ее партнеров) в международной политике и цитируют стремление В.Путина к созданию „мощного наднационального объединения“, которое сможет на равных вести разговор с США, Китаем или такими региональными блоками как ЕС и конкурировать с ним в качестве центра притяжения в регионе Восточного соседства⁵. В других исследованиях замечается, что создание данного регионального сообщества было начато

без оценки его экономического воздействия. Поэтому делается заключение, что в данном процессе на первом месте стоят политические мотивы, хоть параллельно подчеркивается, что обсуждаемый процесс носит более сложный характер, нежели кажется многим западным аналитикам, и что экономика в нем играет важную роль⁶.

Как можно проследить на многих других примерах региональной интеграции, в том числе и на примере ЕС, политически либо геополитически обусловленные инициативы могут иметь и сильный экономический эффект, а на более широкие политические цели могут быть направлены и экономические меры. Т.е. важность политической составляющей не обязательно влечет за собой недооценку экономического воздействия. Можно вспомнить, что страны Балтии официально подали заявки на вступление в ЕС ранее, чем была проведена детальная оценка экономических последствий членства в ЕС - такая оценка проведена лишь позже, когда уже набирала темп переговоры о вступлении. Кроме того, как видно по кризисному состоянию, ныне переживаемому некоторыми странами еврозоны, нередко и после исчерпывающих экспертных обсуждений проекты региональной интеграции реализуются по иным сценариям, нежели предлагается аналитиками и декларируется политическими лидерами - за неверным осуществлением может стоять лобби заинтересованных групп, краткосрочная политическая выгода (например, остаться на посту - для глав государств) либо непредвиденные изменения во внешней среде.

Геополитические аспекты евразийского ТС

Итак, каковы могут быть геополитические мотивы формирования ЕАС? Следует заметить, что до сих пор продвижение влияния России на постсоветском пространстве осуществлялось с помощью эффективных средств „мягкой“ (благоприятная цена на газ, усиление позиций русского языка и т.д.) и „жесткой“ (дислокация военных баз в зонах сепаратистских конфликтов, функция

⁴ Dragneva, Wolczuk, 8.

⁵ См.: Uwe Halbach. „Vladimir Putin's Eurasian Union. A new integration project for the CIS?“, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comments, 2012; Hannes Adomeit. „Putin's „Eurasian Union“: Russia's integration project and policies on Post-Soviet space“, Neighborhood Policy Paper, No. 4, 2012; Wisniewska Iwona. „The Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia: a way to strengthen Moscow's position in the region“, ISPI Analysis, No. 146, 2012.

⁶ Shumylo-Tapiola Olga. „The Eurasian Customs Union: Friend or Foe of the EU?“, The Carnegie Papers, 2012, 6.

геополитического арбитра и пр.) силы, однако крайне малоэффективных международных договоренностей, которые не предоставляют России рычагов контроля над отношениями государств постсоветского пространства с альтернативными интеграционными пространствами.

Эти слабые места в создаваемой Россией сети зависимости для постсоветских государств были обнажены концепцией „интеграции без членства“, закрепившейся во внешних связях Евросоюза, который через „Восточное партнерство“ стал предлагать государствам постсоветского пространства следующую формулу: взамен на введение у себя европейских правил страны-партнеры получают доступ ко внутреннему рынку ЕС. **Т.е. по данной формуле были предложены вознаграждения взамен за включение в интеграционное пространство ЕС и освоение европейских правил.**

Именно в таком геополитическом контексте возникла инициатива России по созданию интеграционной модели нового качества на постсоветском пространстве, предлагающей альтернативу набору правил, экспортируемому Евросоюзом. Таким образом, основной геополитической целью ЕАС является **образование альтернативного по отношению к нормативной силе ЕС центра интеграционного притяжения, который сможет предложить государствам постсоветского пространства более благоприятные условия присоединения и участия.**

В условиях отсутствия альтернативного интеграционного центра предлагаемый Евросоюзом стимул в виде интеграции в свой внутренний рынок (т.е. выдвижение предложений странам-участницам „Восточного партнерства“ по участию в усиленном / углубленном режиме свободной торговли, облегчению передвижения людей) ограничивает возможности России по сохранению политического контроля над пространством СНГ. Например, если в силу вступит усиленный режим зоны свободной торговли между ЕС и Украиной, Украина свою торгово-экономическую политику (таможенные пошлины, техтребования, стандарты, тендеры и пр.) уже будет согласовывать не с Россией, а с ЕС. Между тем, в результате возникновения ТС России, Беларуси и Казахстана (а в

перспективе - ЕАС) страны, находящиеся между ЕС и Россией, превратились в зону „пересечения“ различных институциональных структур, а также была предложена альтернатива источнику стимулов, предлагаемому ЕС.

Отныне самоопределение государств, находящихся между двумя интеграционными пространствами, будет зависеть от баланса издержек и выгод, предлагаемого данными конкурирующими направлениями политической и экономической интеграции. **В этом смысле сила России заключается в двух факторах: 1) неформальность правил и практик (свойственная постсоветскому пространству модель «срастания» бизнеса и политики, культура бизнеса, олигархические тенденции), выступающих в качестве своеобразной склейки на постсоветской территории; 2) имеющиеся в распоряжении России возможности по совмещению экономической и энергетической интеграции, а точнее - возможность предлагать странам-партнерам имеющиеся энергоресурсы по внутренним российским ценам, а также ресурсы России по кредитированию государств-соседей.** С учетом указанных факторов функционирование ЕАС может нивелировать преимущества ЕС, как центра притяжения, и подорвать функциональность таких инициатив, как Европейская политика соседства и «Восточное партнерство».

Взамен на энергоносители по льготным ценам, кредиты, доступ на внутренний рынок Россия может завладеть стратегическими секторами хозяйства стран ЕАС и усилить таким образом свое присутствие в других государствах-членах. **После интеграции энергосистем Россия взамен на поставки газа по внутренним ценам сможет воспользоваться механизмами ЕАС для получения контроля над энергетической инфраструктурой стран-партнеров, создания совместных предприятий, разработки выгодных для России энергетических коридоров и т.д.** Те же процессы возможны и в транспортном секторе, где могут быть учреждены совместные российско-белорусско-казахстанские компании (например, единое железнодорожное предприятие), которые будут осуществлять контроль над основными евразийскими транспортными потоками.

С другой стороны, политическими лидерами России акцентируется, что ЕАС представляет собой **возможность для государств постсоветского пространства по усилению переговорной позиции в ходе создания единого с ЕС экономического пространства**. Звучат утверждения, что благодаря активизации постсоветской интеграции государства региона получают в распоряжение дополнительные рычаги для создания на выгодных для себя правилах единую с ЕС зону свободной торговли «от Лиссабона до Владивостока». Несмотря на то, что ЕС и Россия действуют на едином поле ВТО, отличия между правилами и стандартами ЕС и формирующегося ЕАС говорят о евроинтеграции и новой постсоветской интеграции как о двух параллельных, а не конвергентных процессах. Т.е. речь тут можно вести о конкуренции двух альтернативных интеграционных пространств в качестве интеграционных центров, а не их гармонизации.

С другой стороны, ЕАС в своих попытках повторить этапы евроинтеграции может столкнуться с препятствиями. Одним из них является государственный (этатистский) подход стран Евразии (и самой России) к сотрудничеству на международной арене, особенно в рамках организаций наднационального характера. Внутри ЕС образовались особо плотные связи взаимозависимости, которые создали предусловия для возникновения принципа добровольной передачи суверенитета. Между тем Евразия остается геополитическим пространством, где доминирует подход к международным отношениям в духе „realpolitik“, а государства исходят из „золотого“ правила невмешательства во внутренние дела. **Данный стратегический подход выполняет роль тормоза добровольной передачи суверенитета и полномочий наднациональным структурам, вследствие чего любой интеграционный процесс превращается в политику геополитического либо экономического обмена / торгова.**

Не исключать подобный сценарий побуждают процедуры принятия решений, согласованные в рамках ЕАС. Решения Комиссии ТС, которая начала работу 1 января 2010 г., должны были приниматься по принципу квалифицированного большинства (у России 57% голосов, у Казахстана

и Беларуси - по 21,5%), а это означало, что для принятия решения Россия должна была обеспечить поддержку по крайней мере еще одной стороны. **Подобная система создает условия для «покупки» и «продажи» своей поддержки в пользу той или иной инициативы по углублению интеграции.** О такой возможности свидетельствуют некоторые совпадения. Сразу после того, как 18 ноября 2011 г. президенты Беларуси, России и Казахстана подписали документы об образовании ЕАС, появилась информация о полезных для Беларуси договоренностях по выдаче Россией кредита в размере 1 млрд. долларов США и вдвое сниженной цене на газ (с 300 до 150 долларов США за 1 тыс. куб.м.). Эти знаки могут указывать на тенденцию, что российские дотации экономике Беларуси могут быть связаны с постоянной поддержкой Минском углубления интеграции в рамках ЕАС. **Следует отметить, что укрепление принципа единогласности в институциональной архитектуре ЕАС ведет к дальнейшему улучшению условий для «торговли» политической поддержкой - в результате формальной нейтрализации доминирования одного государства решения будут приниматься путем закулисных договоренностей либо консенсусом об отсутствии какого-либо решения, что было характерно для СНГ.** В результате применения принципа квалифицированного большинства различные влияния были хотя бы выведены на уровень транспарентности, в свою же очередь переход к межправительственной модели отношений свидетельствует о возврате к консенсусу о бездействии, которым отличалось СНГ, и интеграции на основании давления в двухстороннем формате. Такая схема может означать рост издержек от интеграции для России, т.к. ей, в отличие от схемы с квалифицированным большинством, «приобретать» понадобится не один, а два голоса.

Экономические составляющие евразийского ТС

Признавая важность геополитических мотивов, имеет смысл подробнее рассмотреть и экономические компоненты евразийского ТС (и

планируемого экономического союза⁷) - основные интеграционные шаги, их эффекты (уже видимые и вероятные), соотношение выгоды и издержек для разных субъектов. В первую очередь следует обсудить экономические аспекты подобных региональных интеграционных образований, которые связаны с согласованием мер внешней торговой политики. Анализ основывается на предположении, что евразийский ТС может рассматриваться с помощью аналитических инструментов, применимых к любому другому ТС, т.е. с позиций оценки пользы от либерализации торговли и вреда от усиления мер торговой защиты, а также выделения стран и групп, которым интеграция приносит пользу или ущерб⁸. Вторым важным элементом анализа является выделение факторов, определяющих не сиюминутный, а долгосрочный (динамический) эффект интеграции. Еще одна задача в том же контексте - наряду с экономическими, рассмотреть и политэкономические факторы, излагаемые в литературе при осмыслении создания подобных региональных объединений, и оценить важность таковых для евразийского ТС (и ЕАС).

Краткосрочный эффект ТС: изменение таможенных пошлин

В ходе оценки прямого воздействия ТС обычно за основу берется анализ предполагаемой выгоды от упразднения тарифных и нетарифных барье-

ров между государствами-членами, входящими во вновь создаваемый союз (т.н. эффект создания торговли), и ожидаемого вреда в результате роста таможенных пошлин на товары, ввозимые из третьих стран (искажение торговли)⁹.

Евразийский ТС, как отмечают авторы, оценивающие его эффект, является собой значительный шаг в сторону углубления интеграции между Россией, Казахстаном и Беларусью по сравнению с ранее подписанными договорами о свободной торговле. ТС охватывает уже воплощаемые в жизнь меры, которые связаны не только с отменой таможенных пошлин для торговли между собой, но и устранением нетарифных барьеров для взаимной торговли (упрощение и упразднение таможенных процедур на внутренних границах, согласование стандартов качества), а также с унификацией внешней торговой политики (в первую очередь ввозных пошлин) - в большинстве случаев на основании российских правил. **На данный момент реализация договоренностей в рамках ТС до конца не доведена, однако уже разрабатываются планы по дальнейшему продвижению и углублению интеграции, устранению препятствий в области оказания услуг, передвижения капитала и рабочей силы, согласованию шагов в таких сферах, как конкурентная политика (ЕАС, создать который планируется до 2015 г.).** В связи с тем, что большинство этих намерений пока остаются на бумаге либо находятся на стадии рассмотрения, на данный момент возможна лишь оценка принятых решений и наличия необходимых условий либо же рисков для их осуществления.

⁷ Таможенный союз – единая торговая зона, внутри которой происходит свободный оборот всех категорий товаров независимо от того, произведены ли они в ТС либо ввезены из других стран. Следующим этапом интеграции является экономический и монетарный союз. Экономический союз:

1. Таможенный союз (применяются единые внешнетаможенные тарифы для третьих стран, единая торговая политика)
2. Единый рынок (единые правила для продукции, свободное передвижение товаров, капитала, рабочей силы и услуг)
3. Координация между государствами-членами экономической политики.

⁸ На тех же предположениях основываются и многие исследования по евразийскому ТС, на которые ссылается данная работа, к примеру, одна из новейших оценок евразийского ТС – „European Bank for Reconstruction and Development“, Transition Report, 2012. „Integration across borders“, London: EBRD, 62–78.

⁹ Обычно предполагается, что снижение уровня защиты дает единовременную пользу потребителю (обычно преобладающую над неудобствами адаптации в силу роста конкуренции, заставляющей местных производителей, оставшихся без защиты, внедрять новшества и повышать эффективность производства), а повышение пошлин поднимает цены, снижает конкурентное давление и с течением времени может привести к замещению более дешевых товаров из третьих стран местной более дорогостоящей продукцией. Схожий эффект могут вызывать и нетарифные средства защиты, к примеру, нормы качества либо безопасности продукции, хотя его оценить сложнее.

Итак, с точки зрения эффектов ТС для государств-учредителей можно утверждать, что, по мнению большинства авторов различных исследований, наиболее заметный негативный эффект приходится на долю Казахстана, которому пришлось увеличить около половины ранее применявшихся ввозных таможенных пошлин на товары, импортируемые из третьих стран (за исключением стран СНГ). Единый внешний тариф таможенных пошлин, по большому счету, пришлось подстраивать под российскую практику - на 80% он совпал с тарифами, применявшимися Россией. В результате Казахстану пришлось поднять общий уровень пошлин в среднем с 6,2% до 10,6%¹⁰. **По оценкам Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), в результате роста ввозных пошлин на импортируемые в Казахстан товары заметен эффект искажения рынка, из-за чего на смену более дешевой китайской продукции приходят товары из России**¹¹. Утверждается, что, по всей видимости, увеличение ввозных пошлин на 0,5% привело к падению импорта в Казахстан из ЕС приблизительно на 2-3%, или на 1-2% из всех третьих стран¹². Не случайно отмечается, что вступление в ТС осложнило для Казахстана перспективу по вступлению в ВТО. Стремясь минимизировать отрицательное воздействие повышения пошлин, Казахстан (в некоторых случаях и Беларусь) добился договоренности об исключениях по приблизительно 400 категориям товаров. К подобным выводам приходят и авторы ряда других работ, которые констатируют, что искажение торговли в результате применения мер по реализации ТС в случае Казахстана, скорее всего, преобладало над эффектом создания торговли, хоть при этом признается, что в долгосрочной перспективе экономическая выгода может быть создана

благодаря либерализации услуг и доступа на российский рынок¹³.

В случае России и Беларуси заметно некоторое снижение ввозных пошлин на товары из третьих стран, хотя Беларуси пошлины на некоторые продукты пришлось повысить (например, на подержанные автомобили, поэтому импорт в Беларусь из третьих стран (кроме СНГ) сократился примерно на 1,1 млрд. долларов США)¹⁴. **Что касается эффекта либерализации взаимной торговли, констатируется значительный (на 2/3) рост взаимной трехсторонней торговли в 2010-2011 гг., хотя, как отмечает ЕБРР, частично его следует связывать с восстановлением глобальной экономики вообще после финансового кризиса.** Основная экономическая выгода от ТС и снижения ввозных пошлин в торговле с третьими странами, по сведениям ЕБРР, пришлась на долю России. Правда, с течением времени Беларуси придется реализовать обязательства по членству России в ВТО, что означает снижение ввозных пошлин. Это пойдет на пользу потребителям, но при этом создаст конкурентное давление и серьезные экономические трудности для важных отраслей промышленности страны, таких как производство грузовых автомобилей, тракторов, других средств сельхозтехники, холодильников, электроники, строительных материалов, удобрений и пр. (всего около 50 категорий)¹⁵. На белорусский экспорт и далее не будут распространяться тарифы режима наибольшего благоприятствования (РНБ), которые вступили в силу для России после вступления в ВТО. **Кроме того, открытие российского рынка для производителей из третьих стран создаст дополнительное давление на белорусские предприятия в виде конкуренции на пространстве ТС. Все это**

¹⁰ Wisniewska Iwona. „The Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia: a way to strengthen Moscow's position in the region“, ISPI Analysis, No. 146, 2012, 1.

¹¹ European Bank for Reconstruction and Development, „Transition Report 2012. Integration across borders“, London: EBRD, 2012, 69.

¹² Там же, 70.

¹³ Isakova Asel, Plekhanov Alexander. „Customs Union and Kazakhstan's imports“, CASE Studies, No. 442, 2012.

¹⁴ Tochitskaya Irina. „The Customs Union between Belarus, Kazakhstan and Russia: an overview of economic implications for Belarus“, CASE Studies, No. 405, 2010.

¹⁵ Klysinski Kamil. „Consequences for the Belarusian economy of Russia's entry into the WTO“, East Week, 29 (305), 2012. <<http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2012-09-12/consequences-belarusian-economy-russia-s-entry-wto>>.

может спровоцировать волну банкротств либо реструктуризации предприятий в Беларуси и политическое давление за возвращение к торговым ограничениям или обращение к России за финансовыми компенсациями. В случае подобного развития событий российские предприятия получат еще более благоприятные условия для проникновения в белорусскую экономику.

Что же касается общего воздействия ТС, по утверждению аналитиков ЕБРР, перемены в тарифах в результате реализации договоренностей о ТС до настоящего времени на общем товаропотоке отразились несущественно. С одной стороны, отрезок времени пока мал для серьезной оценки - бизнес не сразу реагирует на изменившиеся условия хозяйствования, некоторые же предприятия, наоборот, забегают вперед, т.к. политические меры объявляются заранее и создают определенные ожидания. Эффект масштаба засчет образования более обширной зоны торговли также проявляется только в долгосрочной перспективе, к тому же, он зависит от структуры экономики и других факторов. **Тот факт, что в экономике и структуре торговли России и Казахстана большая часть приходится на долю природных (в т.ч. энергетических) ресурсов, а в Беларуси они же играют важную роль в виде экспорта (и перепродажи), на данный момент тормозит потенциал экономического развития, создаваемого интеграцией.** На торговлю энергоресурсами (в частности, нефтью) по-прежнему распространяются исключения из режима ТС.

Стоит отметить, что другие аналитики, которые произошедшие перемены в обложении таможенными пошлинами рассматривали с точки зрения модели общего равновесия, эффекты создания евразийского ТС оценили более критично, несмотря на то, что они основывались на несколько иных данных об изменениях таможенных тарифов в Казахстане (меньше случаев повышения таможенных пошлин и больше - снижения, по сравнению с уже упомянутыми исследованиями). **Согласно их выводам, меры в рамках ТС идут на вред общему экономическому развитию государств-членов, т.к. эффект искажения торговли от них**

больше, чем ее создания¹⁶. По некоторым оценкам, Казахстан понесет экономические убытки из-за унификации внешних таможенных пошлин, однако ему может быть на пользу устранение нетарифных барьеров - хотя прогресс в упомянутой сфере оценивается как минимальный¹⁷. В то же время представители России заявили, что ТС даст толчок к ускоренному росту экономик всех трех стран и внесет свой вклад в рост ВВП, который к 2015 г. составит порядка 14-15%.¹⁸ Такие оценки не соответствуют заключениям независимых аналитиков, поэтому, вероятнее всего, не только основываются на чрезмерно оптимистичных предположениях, но и берут в расчет выгоду от упразднения нетарифных барьеров, о практическом выражении которой судить рано.

Эффект ТС: отмена нетарифных ограничений

Ограниченность к настоящему моменту воздействия ТС на государства-члены может свидетельствовать об относительно несущественном влиянии таможенных пошлин (тарифных барьеров) на торговлю по сравнению с нетарифными ограничениями. Устранение нетарифных барьеров во взаимной торговле является важным фактором, но его тяжело оценивать. В первую очередь по той причине, что он связан с более широкими мерами экономической политики - бизнес-климат, качество работы госаппарата, уровень коррупции и пр. При этом следует отметить, что, как утверждается в исследовании ЕБРР, один дополнительный день, проведенный в транзите (в очереди у таможни) может себестоимость товара повысить

¹⁶ Vinhas De Souza Lucio, „An initial estimation of the economic effects of the creation of the EuraAsEC Customs Union on its members“, *Economic Premise*, No. 47, 2011.

¹⁷ World Bank, „Assessment of Costs and Benefits of the Customs Union for Kazakhstan“, Report, No. 65977-KZ, 2012. Следует заметить, что, если бы все три страны являлись членами ВТО, другие члены ВТО могли бы просить компенсации за повышение пошлин на ввозимые товары из третьих стран, т.к. это не соответствует условиям создания региональных торговых соглашений, предусматриваемых ВТО.

¹⁸ RIA Novosti, „Customs Union to increase Russia, Belarus, Kazakhstan's GDP by 15 percent – Duma speaker“, Moscow, 2010. <http://en.rian.ru/exsoviet/20100104/157463375.html>.

примерно на 0,6-2,3%¹⁹. Считается, что устранение препятствий на внутренних границах позитивно отразилось на торговых потоках между странами-участницами ТС и их экономическом развитии. Но на данном этапе более целесообразным представляется речь вести о все еще не использованном ТС потенциале по упразднению нетарифных барьеров, иллюстрировать который можно с помощью такого примера: если бы решались и проблемы внешних таможенных процедур, экспорт мог бы вырасти приблизительно на 44%²⁰. Иными словами, эффект от либерализации торговли, особенно долгосрочный, будет более заметен, если будут созданы соответствующие институциональные условия.

В данном контексте полезно вспомнить другие аспекты формирования региональных интеграционных образований. Помимо традиционных моделей, идущими в ход при объяснении создания региональных экономических союзов - которые в расчет берут соотношение между созданием и искажением торговли, изменения в условиях торговли с третьими странами, возможности возникновения эффекта масштаба, привлечения инвестиций, роста эффективности за счет наращивания конкуренции, нередко аналитики выделяют и политэкономические либо „нетрадиционные“ последствия, которые также могут представлять важность при формировании региональных интеграционных объединений²¹. **К таким мотивам можно причислить стремление к обеспечению с помощью региональных интеграционных соглашений последовательности политики как таковой, „фиксации“ либерализации торговли, с тем чтобы ограничить условия для протекционистского лобби в будущем добиваться возвращения к более высокому уровню защиты в международной торговле; для малых стран-участниц актуален может быть мотив подстраховки от „торговых войн“ с основными партне-**

рами; в конце концов, для всех стран-участниц региональной интеграции актуален может быть и мотив усиления переговорной позиции в отношениях с третьими странами.

Политэкономические факторы создания ТС

В ходе краткой оценки каждого из вышеупомянутых мотивов следует отметить, что влияние евразийского ТС на осуществление реформ в его государствах-членах не будет существенным, по крайней мере, в ближайшие годы, т.к., в отличие от стран Центрально-Восточной Европы, синхронно реформировавших экономику и либерализовавших торговлю с ЕС и друг с другом, государства-учредители ЕАС никаких значительных реформ не проводят. **К тому же, с учетом характера политических режимов в этих странах и полномочий их руководителей, вызывает сомнения, что они нуждаются в дополнительной подстраховке от какого бы то ни было лобби ради достижения эффекта «связанных рук».** С другой стороны, политика, проводимая Россией уже после вступления в ВТО, и упреки в применении неправомерных мер торговой защиты, подвергающихся критике со стороны ЕС и США из-за несоответствия правилам ВТО, свидетельствуют о непрекращающемся влиянии заинтересованных групп и связи последних с руководством страны²². Кроме того, между самими государствами-членами евразийского ТС в последние годы не раз возникали торговые споры, что говорит об ограниченной эффективности договоров в плане либерализации торговли и стабилизации бизнес-климата²³. Непоследовательность соблюдения обязательств по либерализации торговли ослабляет и позитивную „сигнализирующую“ функцию ТС, которая, как предполагается, должна стать

¹⁹ European Bank for Reconstruction and Development, 71.

²⁰ Там же, 71.

²¹ См.: Fernandes Raquel, Portes Jonathan. „Returns to Regionalism: An Analysis of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements“, The World Bank Economic Review, Vol 12, No 2, 1998, 197–220.

²² Как в начале декабря 2012 г. утверждал комиссар ЕС по вопросам внешней торговли К. де Гухт, „после вступления в ВТО Россия свои обязательства выполняет с точностью до наоборот“, имея в виду новые правила, введенные Россией, по ограничению импорта различных продуктов (автомобилей, свинины, древесины) из других государств-членов ВТО. См. Chaffin Joshua. „Europe cools on Russia's WTO accession“, Financial Times, 2012. <<http://www.ft.com/cms/s/0/ff524424-3eff-11e2-9214-00144feabdc0.html#ixzz2EM4PGKDC>>.

²³ Shumylo-Tapiola, 11.

сигналом для инвесторов о позитивном вкладе данного регионального соглашения в экономическое развитие, а позднее поспособствовать реализации дальнейших интеграционных планов.

Более комплексным фактором, отражающимся на эффективности региональных договоренностей, является качество институтов и возможности его повышения путем внедрения либеральных правил торговли и среды открытой конкуренции. Качество институтов в экономической литературе давно указывается как один из существенных факторов экономического развития, а оценить его можно с помощью различных сравнительных индексов, присваиваемых государствам - в сфере конкурентоспособности, экономической свободы, качества управления, восприятия коррупции и т.п. Рассматриваемые страны в данных рейтингах занимают следующие позиции: по оценкам Всемирного экономического форума, в рейтинге конкурентоспособности в 2012-2013 гг. Россия была на 67 месте (годом ранее - на 66-м), Казахстан - на 51 месте (годом ранее - на 72-м), а Беларусь в рейтинг не включалась; по индексу экономической свободы „Heritage Foundation“ в 2012 г. Россия была на 144-м, Казахстан - на 65-м, а Беларусь - лишь на 153 месте; по рейтингу Всемирного банка „Doing business“ Россия в 2013 г. занимала 112-ую, Казахстан - 49-ую, Беларусь - 58 позицию; в индексе „Transparency international“ в 2012 г. Россия и Казахстан разделяли 133 место, а Беларусь заняла 123 строчку; в индексе „Bertelsmann Transformation“ в 2012 г. Россия была 60-й, Казахстан - 79-м, Беларусь - 101-й²⁴.

В рейтинге конкурентоспособности Россия, а особенно Казахстан получили более высокую оценку, чем, к примеру, Греция, но по ряду других международных показателей все три страны котируются заметно ниже, чем государства ЕС или Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). **Процесс взаимной интеграции стран, которые занимают схожие и, что характерно, низкие позиции во многих междуна-**

рых рейтингах, не дает веских оснований рассчитывать на толчок к повышению качества институтов в масштабе всего ЕАС, т.к. ни одна из стран практически не обладает какой-либо передовой практикой, которая могла бы быть привлекательна для других государств. Немаловажно, что указанные недостатки институциональной среды в будущем станут ограничительным фактором для получения выгоды от таможенного и экономического союзов как для нынешних, так и для потенциальных новых государств-членов, за исключением сценария, при котором в данных странах произойдут существенные сдвиги в таких условиях экономической деятельности, как осуществление принципов правового государства, защита прав собственности, независимость судов и прозрачность конкурентной среды.

Другой возможный сценарий - обеспечение работы наднациональных органов (ЕЭК, суда) на качественно более высоком уровне, что станет примером и для госорганов стран-участниц. Подобное развитие событий возможно в определенных технических сферах, например, в сфере рационализации таможенных процедур в отношениях с третьими странами. **Что же касается более широких полномочий наднациональных структур и качества их решений, реальное их усиление в условиях расширения интеграции и охвата новых сфер экономики ставит под угрозу в т.ч. влияние глав государств-членов, особенно влияние неформальное, поэтому, принимая во внимание специфику политических систем всех трех государств ТС, подобный сценарий, по крайней мере, в обозримом будущем представляется малореальным.**

И еще одним из широко распространенных мотивов создания региональных союзов является укрепление переговорных позиций в отношениях с третьими странами (и другими региональными образованиями). Не возникает сомнений, что формирование ЕАС сопряжено с усилением переговорных позиций как России, так и других стран-участниц интеграции в отношениях с ЕС, Китаем, другими членами ВТО. Как уже оговаривалось, **скорее всего, это является одним из основных мотивов создания союза, особенно с точки зрения российского руководства, и именно он**

²⁴ <<http://www.weforum.org/>>; <<http://www.heritage.org/>>; <<http://www.doingbusiness.org/>>; <<http://www.transparency.org/>>; <<http://www.bti-project.org/index/status-index/>>.

может в перспективе проявиться в виде поползновений по убеждению ЕС в необходимости перехода от двухсторонних отношений, особенно в сфере торговли, с Россией и другими государствами-членами ЕАС, к отношениям с региональной организацией в целом. Одним из конкретных знаков того, что и Россия, и Беларусь заинтересованы в использовании формата ЕАС в отношениях с ЕС, является совместное заявление всех трех членом союза от 11 марта 2012 г. о неприемлемости для них санкций против Беларуси, введенных ЕС и США.

Помимо этого, укрепление переговорной силы преследует еще и мотив дальнейшего расширения ЕАС за счет Кыргызстана, Таджикистана, возможно - Узбекистана, Туркменистана. Армения, Азербайджан и Молдова также расцениваются как потенциальные члены, хотя основным вопросом на повестке дня расширения обсуждаемой региональной группы является Украина - страна, дальше всех из государств «Восточного партнерства» продвинувшаяся в переговорах с ЕС об ассоциации и либерализации торговли. По утверждениям некоторых аналитиков, Украина стала «полем нормативной битвы» между ЕС и Россией²⁵. **В случае, если Украина решит присоединиться к евразийскому Таможенному (и экономическому) союзу, существенно вырастет значимость этой организации на международной арене.**

III. (Не)совместимость евразийского ТС с правилами ВТО

Соотношение региональной экономической интеграции и либерализации международной торговли

Вопрос совместимости региональной экономической интеграции, проявляющейся в виде договоренностей о торговых льготах, свободной торговле либо ТС, и международных правил торговли возник и стоял с самого начала создания правил международной системы. Когда в послевоенное время, в 1947-1948 гг., шли переговоры о Хартии Международной торговой ор-

ганизации (*International Trade Organization – ИТО*), США сопротивлялись введению исключений из универсальных правил международной торговли, которые Великобритания и другие страны Европы хотели сохранить для своих бывших колоний. Возможность исключений, применимых к зоне свободной торговли (*free trade area*), в рамках которой договаривающиеся стороны упраздняют взаимные торговые барьеры, но сохраняют самостоятельный режим торговой политики по отношению к третьим странам, в зону свободной торговли не входящим, в переговорах тех лет предложили Ливан и Сирия, а решительную поддержку эта идея получила не только со стороны других развивающихся стран, но и Франции, на тот момент намеревавшейся формировать ТС с Италией²⁶.

Хартия МТО так и не вступила в силу, т.к. Конгресс США отказался ее ратифицировать, однако с 1948 г., когда временно в действие было введено Генеральное соглашение по тарифам и торговле (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), в положениях последнего было предусмотрено исключение, позволяющее для стран при создании ТС либо зон свободной торговли.²⁷ Один из основных, если не основной принцип современной международной торговли заключается в недискриминации различных торговых партнеров. Он охватывает так называемый режим наибольшего благоприятствования (*Most-Favoured-Nation Treatment – MFN*), закрепленный в положениях ГАТТ²⁸. Естественно, ситуация, когда две или больше стран заключают договор о свободной торговле либо создают друг с другом ТС, представляющий собой еще более глубокую

²⁶ Regionalism and the World Trading System.

²⁷ Многие авторы сходятся в том, что статья XXIV ГАТТ является особым исключением из единых принципов международной торговли, не путать с общими исключениями (*general exemptions*), устанавливаемыми статьей XX ГАТТ, либо исключениями по соображениям безопасности (*angl. security exemptions*), устанавливаемыми статьей XXI ГАТТ. Подробнее см. Van Den Bossche Peter. „The Law and Policy of the World Trade Organization, Text, Cases and Materials“; World Trade Law, Text, Material and Commentary.

²⁸ ГАТТ.

²⁵ Wolczuk Dragneva.

форму экономической интеграции, т.к., кроме отмены торговых барьеров между государствами-членами, еще и предполагает применение единого торгового режима по отношению к третьим странам, идет вразрез с упомянутым принципом РНБ. Как уже говорилось, это позволяет международными правилами торговли, однако в то же время ГАТТ устанавливается ряд важных требований, которым должны соответствовать формы региональной экономической интеграции, применяемые странами на практике.

В 1995 г., после учреждения ВТО, универсальные правила и принципы торговли охватили, наряду с традиционной торговлей товарами, также торговлю услугами и защиту интеллектуальной собственности. Генеральным соглашением по торговле услугами (*General Agreement on Trade in Services – GATS*) также признается право государств на углубленную экономическую интеграцию и, по аналогии с ГАТТ, устанавливаются схожие требования к обеим ранее упомянутым формам региональной интеграции²⁹. Неотъемлемой частью договора о создании ВТО является и Договоренность о толковании XXIV статьи ГАТТ, которой были уточнены и дополнены некоторые положения данной статьи, бывшие в силе с 1948 г.³⁰.

В ходе более детального анализа требований, устанавливаемых ВТО к договоренностям по зоне свободной торговли либо ТС, можно выделить требования внутренние и внешние³¹. Во-первых, согласно части 8 статьи XXIV ГАТТ, **страны, заключающие договоренности об экономической интеграции, должны отменить пошлины и другие ограничительные меры регулирования торговли в отношении практически всей³² торговли между составляющими территориями**

союза. В дополнение к этому, на государства-члены ТС налагается требование применения к третьим странам единых пошлин и других правил торговли.

Помимо упомянутого, применительно к указанным требованиям части 8 статьи XXIV ГАТТ к взаимной торговле некоторыми авторами утверждается, что **исключением о региональной интеграции могут пользоваться лишь члены ВТО, если же договор о торговых льготах заключается между членом ВТО и страной, которая членом ВТО не является, соответствие подобного соглашения правилам ВТО можно ставить под сомнение**³³. Вряд ли это может служить в качестве весьма веского аргумента при анализе соответствия конкретного соглашения о региональной интеграции требованиям ВТО, т.к. **до настоящего момента при рассмотрении соглашений о преференциальной торговле между государством-членом ВТО и не членом организации, Комитетом ВТО по региональным торговым соглашениям значительно более пристальное внимание уделялось качеству подобных соглашений, а не вопросам членства.** Такие соглашения существовали и существуют даже между ЕС и третьими странами. К примеру, в ходе рассмотрения в 1997 г. упомянутым Комитетом ВТО по региональным соглашениям договоренностей о зоне свободной торговли между бывшим Европейским сообществом и Литвой, а также другими двумя странами Балтии, японский делегат отметил, что, хотя три балтийские государства не являются членами ВТО, следует рассчитывать, что требования статьи XXIV и статьи V ГАТС будут соблюдены. На том же заседании делегаты Австралии и США также интересовались, каким образом соглашениями о зоне свободной торговле, заключенными ЕС с не членами ВТО, отменяются торговые барьеры в отношении практически всей торговли между странами-участницами соглашений³⁴.

Другими требованиями статьи XXIV ГАТТ, из-

²⁹ GATS

³⁰ См.: Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General

³¹ См.: „The World Trade Organization and Regional Trade Agreements: bridging the constitutional credibility gap“.

³² Английский термин *substantially all the trade* в статье XXIV 8(a)(i) ГАТТ - переводится как “практически вся торговля”; при этом по точному значению понятия среди стран ВТО согласия на данный момент нет.

³³ Legal problems of making regional trade agreements with Non-WTO-Member States.

³⁴ 1997 m. spalió 3 d. WT/REG1/M/1, WT/REG2/M/1, WT/REG7/M/1 WT/REG8/M/1, WT/REG9/M/1 ir WT/REG18/M/1.

ложенными в части 5(a), устанавливается, что **в ходе формирования ТС пошлины и другие меры регулирования для торговли с третьими странами не должны стать в целом выше или более ограничительными.** Договоренностью о толковании статьи XXIV ГАТТ выясняется, что оценка вышеупомянутых требований статьи 5(a) основывается на полной оценке средневзвешенных тарифных ставок и взимаемых таможенных пошлин³⁵. В части б той же статьи утверждается, что **если одно из государств-членов ТС увеличит какую-либо ставку пошлины до уровня, превышающего уровень замороженных тарифов³⁶, другим членам ВТО положена компенсация по процедуре, изложенной в статье XXVIII.** И наконец, одно из последних положений статьи XXIV ГАТТ гласит, что **при формировании ТС либо зон свободной торговли переходные периоды не должны превышать 10 лет.**

ВТО всего получила 511 уведомлений, если считать отдельно торговлю товарами и услугами, о региональных соглашениях по торговым льготам, 319 из этих соглашений в силе и в настоящий момент. Таким образом, большинство стран мира входят в одно либо несколько подобных соглашений, и одна лишь Монголия ни одного такого договора не заключала³⁷.

Место ЕАС в архитектуре ВТО

Соглашения о свободной торговле и ТС, заключенные Россией, были затронуты в рапорте рабочей группы о вступлении России в ВТО, в котором упомянуты двухсторонние договоренности о свободной торговле со странами СНГ;

двухстороннее соглашение о свободной торговле с Грузией, соглашение от 6 января 1995 г. о ТС между Россией и Беларусью, договор от 26 февраля 1999 г. о ТС и едином экономическом пространстве, а также соглашение от 10 октября 2000 г. об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) с Беларусью, Казахстаном, Таджикистаном, Кыргызстаном, соглашение от 8 декабря 1999 г. с Беларусью о формировании союзного государства, соглашение от 19 сентября 2003 г. о формировании единого экономического пространства с Украиной, Беларусью и Казахстаном; договор от 6 октября 2007 г. о создании единой таможенной территории и формировании ТС между Беларусью, Казахстаном и Россией, в соответствии с которым **с 1 января 2010 г. в действие вступил ТС и его институты, начал применяться единый внешний таможенный тариф, а с июля 2010 г. в силу вступил Таможенный кодекс ТС и упразднен таможенный контроль на внутренних границах³⁸.**

Многие из перечисленных соглашений до конца не были реализованы, их сменяли новые, преследовавшие схожие цели, но, так или иначе, о начале интеграции России, Беларуси и Казахстана можно говорить с 1995 г., а ЕврАзЭС, в рамках которого предполагалось гарантировать свободное передвижение товаров, услуг и капитала, по соглашениям создается с 2000 г. Для достижения указанных целей в 2003-2006 гг. заключен еще ряд соглашений либо приняты решения руководителей сообщества. В конце концов именно на место договора 2000 г. о формировании ЕврАзЭС пришел договор 2007 г. о создании ТС между тремя из пяти стран, изначально присоединившихся в соглашению.

С самого начала данному интеграционному процессу свойственна тенденция откладывания сроков реализации ранее заявленных мер. Подобные опоздания длятся от нескольких месяцев до нескольких лет. Поэтому, к примеру, запуск единого таможенного пространства длился с 1 января 2010 г. по 1 июля 2011 г., когда таможенный досмотр товаров окончательно был перене-

³⁵ Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General.

³⁶ Согласно требованиям статьи II ГАТТ, все страны ВТО заморозили ввозные пошлины на определенном уровне с учетом результатов Уругвайского раунда либо переговоров о вступлении в ВТО. Ввозные пошлины замораживаются по каждой тарифной линии конкретного товара и указываются в т.н. перечнях обязательств по открытию рынка товаров.

³⁷ <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>.

³⁸ WT/ACC/RUS/70.

сен на внешние границы ТС, но даже после этой даты Россия предпринимала попытки для отдельных категорий товаров сохранить обязательные процедуры декларирования, даже при вывозе товаров в другие страны ТС³⁹. Далее интеграция развивалась по ранее заявленному сценарию по направлению к созданию единого экономического пространства - соответствующие договоренности вступили в силу с 1 января 2012 г. Одним из наиболее заметных последствий этого стало начало работы месяц спустя, т.е. с февраля 2012 г., ЕЭК, юридической правопреемницы Комиссии ТС. Целью единого экономического пространства на просторах Евразии является не только свободное перемещение товаров, но и услуг, капитала и рабочей силы, координация налоговой и фискальной политики, единые правила регулирования экономики и совместная инфраструктура. Политическая воля по преследованию данных целей, скорее всего, присутствует, в отдельных случаях можно обнаружить и конкретные потуги по их реализации, однако, с другой стороны, очевидно, что на процесс уйдет больше, чем несколько лет. **Поэтому декларируемая цель о запуске с 2015 г. ЕАС с едиными правилами не только в сфере внешней торговли, но и единой макроэкономической и фискальной политикой, есть не что иное как, в первую очередь, политически желательный ориентир, а не реальный крайний срок, особенно с учетом достигнутого на сегодняшний день уровня интеграции.**

Анализ нынешнего ТС России, Казахстана и Беларуси на предмет соответствия требованиям ВТО и в первую очередь положениям статьи XXIV ГАТТ ведет к заключению, что окончательное вступление в силу единого внешнего тарифа таможенных пошлин состоится после пятилетнего переходного периода. К примеру, по некоторым категориям товаров единый внешний тариф вступит в силу с начала 2014 г., по другим - только с начала 2015 г. **Тем не менее, после запуска ТС единый внешний тариф охватил 95% всех тарифных линий. Во взаимной торговле между странами ТС ввозные пошлины были отменены, но вывозные пошлины Россией отмене-**

ны только при экспорте товаров в Казахстан, а вывозные пошлины сохранены на экспорт в Беларусь нефти и нефтепродуктов. По данным статистики за 2009 г., данные операции составляли 19% общего торгового оборота ТС, а в российско-белорусском торговом обороте эта цифра составила целых 27%. **По отношению к третьим странам все три страны ТС также по-прежнему применяют различные экспортные пошлины.** По данным за 2009 г., это составляет аж 35% всей внешней торговли ТС⁴⁰. Можно констатировать, что **на сегодняшний день евразийский ТС не вполне отвечает требованиям части 8 статьи XXIV ГАТТ, однако, принимая во внимание поставленные цели по дальнейшей интеграции, можно предполагать, что в течение установленного в качестве приемлемого для ВТО 10-летнего переходного периода соответствие требованиям ВТО может быть достигнуто.**

Что касается отношений и взаимодействия ТС и формируемого ЕАС с ВТО, в рамках данной организации взаимодействие на данном этапе будет осуществляться с каждой страной по отдельности в связи с тем, что переговоры о вступлении в организацию Казахстана и Беларуси продолжаются. На окончание переговоров с Казахстаном и полноправное членство страны в ВТО можно рассчитывать в течение нескольких ближайших лет, а вот положение Беларуси гораздо сложнее.

Возможность членства ТС либо ЕАС в целом, как экономического образования, в ВТО следует рассматривать в контексте требований статьи XII Марракешского соглашения о создании ВТО⁴¹. **Согласно данным требованиям, самостоятельное экономическое образование, особенно созданное несколькими государствами, должно обладать не только едиными правилами торговли услугами, в т.ч. по вопросам регистрации предприятий и другим вопросам инвестиционного режима, но и единой нормативно-правовой базой в сфере защиты интеллектуальной собственности и единым регулированием**

³⁹ См. решение Суда ЕврАзЭС от 5.09.2012.

⁴⁰ WT/ACC/RUS/70

⁴¹ Марракешское соглашение.

государственных закупок. Евразийский ТС на данном этапе не дошел до такого уровня интеграции - таким требованиям отвечает только ЕС.

Не следует забывать, что Европейские Сообщества были среди членов-учредителей ВТО, и их отчасти эксклюзивный статус отмечен в статье XI Марракешского соглашения. При этом все государства-члены ЕС одновременно остаются и отдельными членами ВТО, а членство в ЕС автоматически не гарантирует членства в ВТО. Наоборот, страны, вступающие в ЕС, должны были становиться и членами ВТО. Также следует отметить, что представление единых интересов ЕС в повседневной работе ВТО, в форматах многосторонних переговоров либо решения споров в рамках ВТО регулируется не нормами ВТО, а согласно требованиям права ЕС, в первую очередь статьи 207 ДФЕС⁴². Но и это не препятствует отдельным государствам-членам ЕС в Комитете ВТО по бюджету, финансам и административным вопросам выступать от своего имени⁴³.

Подобная модель работы в рамках ВТО должна распространяться и на формирующийся ЕАС после того, как все его члены станут членами ВТО. К тому же, среди членов ВТО уже установилась традиция объединения в группы и коалиции для более эффективного продвижения собственных интересов в переговорном процессе. При том, что некоторые из подобных групп могут внешне походить на региональные объединения, в первую очередь в их основе лежит конкретный экономический интерес в той или иной сфере переговоров⁴⁴.

Анализ вовлечения Казахстана в ТС и процесс формирования ЕАС, безусловно, доказывает, насколько существенные трудности данный процесс внес в переговоры о вступлении страны в ВТО.

В процессе дальнейших переговоров в рапорте рабочей группы по вступлению Казахстана лишь отчасти можно брать за основу рапорт рабочей группы по России, но по ряду сфер международной торговли, регламентируемых ВТО, таких как торговля услугами, инвестиции и регистрация предприятий, защита интеллектуальной собственности и пр. в Казахстане применяются казахстанские правовые акты, которые и будут отражены в рапорте рабочей группы по вступлению. Если же в результате интеграционных процессов на пространстве формируемого ЕАС будут введены в действие новые единые правовые акты, параллельно появится необходимость вносить коррективы в рапорт о вступлении.

Еще более значительные осложнения для переговоров о членстве Казахстана в ВТО имеют место в формате двухсторонних переговоров о допуске товаров на рынок с отдельными членами ВТО - со многими из них такие переговоры были уже завершены. **Но в результате введения в действие единого внешнего тарифа ТС поменялись и ввозные таможенные пошлины, применяемые Казахстаном, и во многих случаях они выросли. С учетом того, что Казахстан вел двухсторонние переговоры по ввозным пошлинам с государствами-членами ВТО еще до создания ТС⁴⁵, очевидно, что неизбежен сложный период повторных переговоров,** в ходе которых придется согласовывать двухсторонние обязательства Казахстана и действующий единый внешний тариф ТС.

В процессе моделирования политики ЕС о признании либо непризнании ЕАС либо проектирования сценариев вовлечения во взаимодействие с ЕАС необходимо учитывать правила ВТО, регламентирующие деятельность подобных экономических объединений. Согласно данным правилам, **до тех пор, пока не все государства-члены ЕАС вступили в ВТО и пока в рамках работы ВТО взаимодействие будет осуществляться по отдельности с каждой из стран, точно также и Евросоюзу следует отношения развивать не**

⁴² Договор о функционировании ЕС. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:1:t:PDF>>

⁴³http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm>

⁴⁴<http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm>

⁴⁵<http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_kazakhstan_e.htm>

в целом с ЕАС, как самостоятельным образованием, а с отдельными государствами. Помимо этого, имеется и дополнительный аргумент - нынешний уровень интеграции, достигнутый в рамках ЕАС, пока не позволяет ему в качестве самостоятельного экономического блока претендовать на членство в ВТО.

IV. Мотивы участия в ЕАС

Мотивы России

При оценке взаимоотношений членов ЕАС и мотивов участия в нем в глаза бросается то, что Россия по ряду причин берет на себя роль основного инициатора и «двигателя интеграции». На российскую экономику приходится львиная доля экономики региона, для Казахстана и особенно для Беларуси она важна в качестве рынка сбыта и источника импорта, для России же рынок данных двух стран относительно малозначителен. Это усиливает переговорную позицию России при решении вопросов экономического регулирования в рамках ТС и единого экономического пространства. **Можно ожидать, что доминирующей моделью поведения при принятии решений и разработке совместных соглашений будет перенесение российских правил и принципов в два других союзных государства.** При этом следует отметить, что поскольку Россия уже стала членом ВТО, данный процесс может и позитивно отразиться на экономиках Казахстана и Беларуси, но процесс наращивания качества регулирования и институтов будет возможен лишь при условии, что сама Россия будет последовательно соблюдать принципы ВТО и достигнутые договоренности (по поводу чего, как уже говорилось, возникают серьезные сомнения).

Также вероятнее всего, что наднациональные органы ЕАС (ЕЭК, суд ЕАС) будут в первую очередь ориентироваться на позиции российских структур и проводимую политику, т.к. это снизит риски несоблюдения их решений. При том, что формально декларируется равенство всех стран-участниц, обеспечивается их представительство в Высшем евразийском экономическом совете, а Комиссия должна функционировать независимо от стран союза, некоторые назначения, к примеру, на позицию председателя правления ЕЭК, демон-

стрируют, что российское руководство придает большую значимость этим органам и, скорее всего, будет стремиться, чтобы их деятельность осуществлялась в выгодном для России русле.

С учетом теорий, излагаемых в литературе по региональным объединениям, особенно работ, где подчеркивается важность одного доминирующего члена регионального союза для совместных соглашений и интеграционного процесса⁴⁶, можно констатировать, что, **даже если не брать в расчет возможные геополитические мотивы и амбиции, ЕАС в первую очередь продвигается вперед российским руководством, и его следует расценивать как средство реализации его политики и интересов.** В связи с тем, что создание ЕАС неизбежно влечет за собой необходимость согласованной политики в сфере регулирования экономики, а возможно - и в вопросах налогообложения, соответствующие договоренности, скорее всего, будут формироваться на основе решений, предлагаемых Россией. Ее значимость определяется не только асимметрией экономической взаимозависимости, но и готовностью финансировать совместные инициативы, а также выделять странам-участницам деньги, о чем свидетельствует финансовая помощь Беларуси, выделяемая посредством евразийских структур. Участие Беларуси в союзе важно для России не только по экономическим причинам, в т.ч. по соображениям транзита в Калининградскую область и выхода на рынок ЕС, но и по соображениям геополитики и безопасности.

Наконец, не стоит забывать и тот факт, что Россия, определившись в пользу создания ТС, осложнила собственные двухсторонние, в первую очередь торгово-экономические отношения с ЕС и другими странами. Из-за запуска ТС на несколько лет было отложено вступление России в ВТО, а от реального намерения заключить соглашение о зоне свободной торговли с Россией Евросоюзу вообще пришлось отказаться.

Россия для Европы всегда была важным стра-

⁴⁶ См.: Baldwin E. Richard. „The Causes of Regionalism“, The World Economy, Vol. 20, No. 7, 1997, 865–888; Mattli Walter. „The Logic of Regional Integration“. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

тегическим партнером, однако, избрав для себя в качестве приоритета региональную интеграцию и одновременно играя на обострение конфронтации в сфере торговли с ЕС, Россия, возможно, стремится избежать диалога с ЕС, который после вступления в силу Лиссабонского договора начал говорить одним голосом, и надеется вернуться в формат двухсторонних отношений с отдельными „более благоприятно настроенными“ странами ЕС. Такое предположение позволяют высказать заявления России о том, что переговоры с ЕС следует вести не на основе двухсторонних европейско-российских, а межрегиональных переговоров ЕС-ЕАС (с учетом политической и экономической системы государств, образовавших ЕАС, нет причин предполагать, что межрегиональные переговоры будут проходить более эффективно или быстро, чем двухсторонние). Возможен и вариант, что авторы идеи ТС оценили, что российская экономика на данном этапе не в состоянии противостоять и на равных конкурировать со странами ЕС, особенно с учетом последовательного мнения многих стран ЕС, что членство России в ВТО следует расценивать только как первый шаг в направлении дальнейшей либерализации торговли и инвестиций. В таком случае идея ТС является всего лишь „дымовой занеслоной“, т.к. Россия поняла, что ей нечем адекватно ответить на щедрое предложение ЕС.

Мотивы Беларуси

Участие Беларуси в данном процессе региональной интеграции, как представляется, в первую очередь обусловлено довольно небольшими издержками по адаптации, т.к. большая часть внедряемых норм уже работали на практике в связи с плотным экономическим сотрудничеством между Россией и Беларусью, имевшим место и до этого. К тому же, Россия для Беларуси и ее предприятий является не только поставщиком энергетического сырья (нефти и природного газа) по сниженным ценам, но и **основным рынком сбыта белорусской продукции (на нем реализуется порядка 90% продовольственных товаров из Беларуси и около 70% оборудования)**⁴⁷.

С другой стороны, для главы белорусского го-

сударства важен и мотив использования данного процесса в качестве противовеса в отношениях с западными государствами и блоками, введшими против режима санкции. Получение финансовой поддержки для белорусской элиты является одним из основных стимулов, а она, пожалуй, не случайно выделяется не в виде российской двухсторонней помощи, а по линии ЕврАзЭС (состоящего не только из России, Казахстана и Беларуси, но и Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана). Также наверняка не случайность, что в преддверии президентских выборов 2010 г. в Беларуси глава страны, прекратив изначальное сопротивление, в конце концов пошел на подписание кодекса трехстороннего ТС. Это случилось в тот самый год, когда Россия решила снизить цену на нефть для Беларуси до внутрироссийского уровня, а вскоре прозвучало и заявление Путина о намерении ввести такое же ценообразование и на газ, что он назвал „интеграционной скидкой“⁴⁸.

Справедливости ради следует отметить, что белорусский президент, хоть и дал согласие на продажу акций ряда инфраструктурных белорусских предприятий российским, не проявляет энтузиазма в плане дальнейшего продвижения к углублению региональной интеграции. **Дальнейшая интеграция с другими членами ЕАС чем дальше, тем больше будет сужать его возможности по сохранению нынешнего режима, особенно в случае реализации таких инициатив, как монетарный союз, что напрямую свяжет руки для манипуляций денежной политикой в целях создания иллюзии роста достатка населения.** Ради сохранения власти при выборе между дальнейшей интеграцией в рамках ЕАС и укреплением позиций России в белорусской экономике, с одной стороны, и возобновлением отношений с ЕС и соответствующими политическими реформами, с другой стороны, он может продолжать делать выбор в пользу первого варианта. Только в таком случае заверения в добровольности участия Беларуси в создании ЕАС и применении принципа «снизу вверх» при

⁴⁷ Wisniewska Iwona. „The Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia: a way to strengthen Moscow's position in the region“. ISPI, No. 146, 2012, 5.

⁴⁸ Adomeit Hannes. „Putin's „Eurasian Union“: Russia's integration project and policies on Post-Soviet space“, Neighborhood Policy Paper, No. 4, 2012, 4.

ее создании выглядят более чем сомнительно⁴⁹.

В качестве обобщения можно утверждать, что Беларусь в силу интересов политического режима и нежелания окончательно утратить экономический суверенитет не заинтересована в трансформации евразийского ТС в полноценный экономический и валютный союз, однако потребность в российских экономических подачках и стимулах будет побуждать режим к „торговле“ поддержкой углублению интеграции на пространстве Евразии.

Нужно заметить, что и в случае Беларуси, и Казахстана, и России сложно говорить о самостоятельных решениях с точки зрения демократического контроля - ни одна из стран не относится к разряду свободных обществ⁵⁰, что означает отсутствие правового государства и беспристрастных судов. Естественно, все эти черты, скорее всего, „перекочуют“ и в региональное объединение.

Мотивы Казахстана

В случае Казахстана экономическая мотивация по участию в трехстороннем ТС относительно наименее весома, по крайней мере, на данный момент отрицательные последствия членства в нем выглядят значительно более положительными. Конечно, в долгосрочной перспективе создание единого пространства может поспособствовать привлечению в больших объемах внешних прямых инвестиций за счет других двух стран, тем более, что Казахстан выше их котируется в сферах, важных с точки зрения инвесторов. К тому же, договором создаются более благоприятные условия экспорта на российский рынок, важный для страны. Тем не менее, наибо-

лее убедительно выглядит объяснение участия Казахстана через политический мотив - **стратегическое партнерство с Россией, балансирование между Россией и Китаем и, возможно, личное желание главы казахстанского государства оставить след в истории - создание ЕАС было им предложено еще в 1994 г., хотя и с участием большего количества стран СНГ.**

Суммируя вышесказанное, можно констатировать, что, хотя запуск евразийского ТС уже сейчас может расцениваться как первый существенный практический шаг по укреплению региональной интеграции на территории СНГ, его реализация на данном этапе сопровождается институциональной неразберихой и нечеткостью финальной цели при отличиях в мотивации участвующих стран. Как упоминалось, ЕАС, к формированию которого на основе ТС с 2012 г. приступили страны, должен будет охватить реализацию всех «четырёх свобод», т.е. привести к созданию единого рынка. Судя по публичным заявлениям В.Путина, с течением времени должны быть приведены к общему знаменателю и другие сферы экономической политики, в результате чего возникнет «полноценный экономический союз» в значении экономического и валютного союза, который может, в конце концов, стать и союзом политическим⁵¹.

Почему сложно идти по стопам ЕС?

В понимании инициаторов ЕАС, их проект довольно очевидно ориентирован на воспроизведение этапов формирования ЕС. Когда скорость набрало создание ТС, дан старт формированию единого рынка. В некоторых сферах, к примеру, передвижения рабочей силы, три страны уже либерализовали и согласовали применяемые правила, а работников из государств-партнеров расценивают на равных с местными. Однако в других сферах существует ряд препятствий, в т.ч. нетарифные барьеры для перемещения товаров. Препятствия для свободного передвижения капитала планируется устранить к 2020 г.⁵² Фрагментация сохраняется и на рынке оказания

⁴⁹ Энергетическая зависимость Беларуси от РФ (90-почти 100% в нефтегазовом секторе) в течение последних двух десятилетий побуждала Беларусь к участию в различных проектах экономической и политической интеграции с РФ – от Организации договора о коллективной безопасности до создания Союзного государства, однако интеграция шла, в основном, по принципу торга (скидка на энергоресурсы / кредит взамен на интеграцию / владение стратегическими объектами).

⁵⁰ Freedom in the World 2012, <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>.

⁵¹ Adomeit, 1.

⁵² Wisniewska, 2.

услуг - несмотря на намерения в части отраслей внедрить принцип взаимопризнания, по ряду услуг (аудиовизуальные, воздушных перевозок) в силе останутся исключения, в результате чего сохранятся отличия в национальном регулировании и дискриминационные ограничения. По другим оценкам, **несмотря на то, что наблюдается усиление синхронизации деловых циклов, сохраняется немалая разбежка, при том, что гибкость экономик недостаточна для реагирования на «внешние шоки» посредством внутренней адаптации**⁵³. Это является препятствием для реализации монетарного союза, хотя, в свою очередь, в политической плоскости барьеров для данного интеграционного проекта имеется еще больше, прежде всего из-за несклонности политического режима Беларуси лишаться самостоятельной денежной политики и шансов производить манипуляции с обменными курсами.

Таким образом, несмотря на достаточно высокие темпы процесса создания ЕАС с начала 2010 г., когда было объявлено о формировании ТС между Россией, Казахстаном и Беларусью, а в последствии началась работа по разработке новых соглашений о евразийском экономическом пространстве, на данном этапе все же рано вести речь об эффективном и отлаженном функционировании ТС, а уж тем более реализации других свобод в рамках единого рынка. **В ходе дальнейшего процесса интеграции и устранения препятствий для передвижения не только товаров, но и услуг, капитала и рабочей силы, неизбежно возникновение вопросов по принятию единых правил регулирования, их осуществлению, процедурам разрешения споров и соблюдению судебных решений.** Наряду с упразднением торговых барьеров и, особенно, согласованием правил экономического регулирования, одним из основных испытаний в ходе данного процесса может стать его качественно новая черта (по сравнению с предыдущими интеграционными инициативами на территории СНГ) - появление наднациональных структур и соблюдение их ре-

шений. Следует иметь в виду, что решения ЕЭК носят обязательный характер и даже не требуют перенесения в национальное право членов ЕАС (наподобие регламентов ЕС). Как и в ЕС, предприятия могут подавать на госорганы стран союза в суд, а его решения обязательны к исполнению.

В режиме функционирования наднациональных органов, несущих ответственность за разработку правил внутри союза и контроль их соблюдения, неизбежно возникают вопросы, которая из стран-участниц будет оказывать наибольшее влияние на содержание единых „правил игры“, в какой степени все государства-члены будут придерживаться принятых соглашений, особенно с учетом сомнений по поводу принципов верховенства права и независимости судов, регулярно высказываемых международными наблюдателями. **Если решения ЕЭК и других надгосударственных органов не будут соблюдаться, ЕАС не будет функционировать, в результате чего так и останется фрагментированной зоной свободной торговли с элементами единой внешней политики.** Вероятность подобного сценария повышается тем, что Казахстан и Беларусь не входят в ВТО, к тому же, шансы на вступление у последней невелики. Не следует забывать и о сомнениях по поводу прогресса России в области соблюдения условий, согласованных в ходе переговоров о вступлении в ВТО, на что обращают внимание ЕС и другие члены ВТО, и это также заставляет сомневаться в возможностях эффективного выполнения правил ЕАС.

С учетом мотивов участия государств-членов ЕАС в данном проекте, можно сформулировать три дальнейших сценария развития событий вокруг обсуждаемого интеграционного объединения:

Сценарий 1. Быстрая и относительно успешная интеграция в рамках ЕАС (хоть и с существенным отставанием от предусматриваемого графика, расписанного до 2015 г.)

Под таковым сценарием подразумевается интеграция „бумажная“, т.е. принятие политических решений (о запуске процесса устранения барьеров для оказания услуг, движения капитала и рабочей силы, согласования по таким

⁵³ Vymyatnina Yulia. „Customs union of Russia, Belarus and Kazakhstan – economic interdependence and resource curse influence“, *BOFIT seminar*, European University at St. Petersburg, 2012.

направлениям политики, как конкуренция), при том, что реализация соглашений растянется на десятилетия. Данный сценарий действительно может быть осуществлен и в течение ближайших двух лет. Он станет реален, если России удастся найти ключ для поощрения Казахстана, чтобы он расценивал интеграцию в рамках ЕАС как гарант безопасности (что возможно в случае, к примеру, дестабилизации ситуации в Афганистане после передачи ответственности за поддержание мира и стабильности местным властям, роста влияния Китая и т.д.). С точки зрения интересов ЕС, это наименее благоприятный сценарий:

- Появляется возможность для расширения ЕАС - в условиях экономического давления (поставки энергоресурсов по внутрироссийским ценам) и неблагоприятного для евроинтеграции внутриполитического фона, реальные очертания может приобрести перспектива членства в ЕАС Украины.
- Это может поставить под удар уже достигнутые в формате „Восточного партнерства“ соглашения с ЕС, вплоть до приостановления их действия.
- Возможны негативные последствия для переговоров о членстве в ВТО Казахстана: от затягивания графика до приостановки.
- Воздействие на рычаги давления ЕС на Беларусь - негативное (возникают серьезные вызовы по применимости экономических санкций, т.к. санкции по отношению к лишь одной стране евразийского экономического блока выглядят проблематично).

В случае осуществления представленного сценария, члены ЕАС все больше будут толкать ЕС к переходу из двухстороннего к межрегиональному формату взаимодействия, при том что в двухстороннем сотрудничестве возможен регресс.

Сценарий 2. ЕАС как очередной долгострой на просторах СНГ

Согласно данному сценарию, ни к 2015 г., ни в течение предстоящих двух десятилетий интеграционные цели осуществить не удастся иначе, как на бумаге, т.е. они реализуются непоследовательно, лишь в отдельных сферах и всецело зависят от избирательно-экономического цикла, тради-

ционно прослеживающегося за вспышками влияния России на пространстве СНГ. Это наиболее реальный сценарий, который позволит государствам-членам (особенно Беларуси) «торговать» своей поддержкой идеи углубления интеграции. С другой стороны, такой «торг» возможен до поры до времени, ведь и на данном этапе уже ясно, что евразийский валютный союз режиму А.Лукашенко не на руку, т.к. лишит возможности монетарного вмешательства в отсталую национальную экономику. При том, что данный сценарий означает застой ЕАС, он не отменяет угрозы, возникающие для реализации инициативы «Восточное партнерство»: Украина будет постоянно сталкиваться с необходимостью «откупаться» от России и принятия отдельных элементов интеграции взамен на цены энергоносителей, при этом стараться чрезмерно не отдалиться от ЕС. В данном смысле почти все зависит от внутриполитической и экономической ситуации в Украине - насколько правящая элита будет расположена и сможет себе позволить нести издержки, связанные с евроинтеграцией, по сравнению с издержками отказа от части суверенитета в пользу России.

Для отношений Евразии с ЕС это будет означать выборочное взаимодействие то на двухстороннем уровне, то с требованиями решать вопросы в межрегиональном формате, в зависимости от того, насколько государствам-членам ЕАС будет выгодно сотрудничество с ЕС и в какой степени ЕАС будет применим как средство уклонения от требований о либерализации, выдвигаемых ЕС.

Существенный вопрос при реализации любого из двух сценариев: несмотря на возможность давления по переходу к межрегиональному сотрудничеству между ЕС и ЕАС, такой формат взаимодействия с позиций ЕС представляется бессмысленным и бессознательным:

- Независимо от того, какой прогноз воплотится в действительности, ЕАС и далее будет недоставать существенных элементов, которые позволят его расценивать как сбалансированный и добровольный проект региональной интеграции, ведущий к трансформации экономик государств-членов, а скорее как нелиберальный проект

нелиберальных режимов по упрощению торгового режима между собой. Переход к межрегиональному сотрудничеству будет означать, что ЕС легитимизирует решения о передаче суверенитета, принятые недемократическими режимами.

- Отсутствуют основания предполагать, что межрегиональный формат будет хоть сколько-нибудь более результативным, чем форматы двухсторонние, в которых ЕС располагает гораздо более широкими возможностями влияния.

Сценарий 3. Возврат к двухсторонним отношениям и отказ от идеи ЕАС

Наиболее реальной движущей силой такого сценария может стать решение России. Оно может быть приметой фундаментальных политических изменений в России либо свидетельствовать о возникновении других инструментов, которые позволят России сохранить доминирование в регионе. Другой возможный вариант - по той или иной причине Беларусь и Казахстан становятся обузой и помехой для осуществления целей России (возможно - для достижения в двухстороннем порядке безвизового режима с ЕС либо в силу позиции внутрироссийского лобби, выступающего против постоянного субсидирования белорусской экономики). С точки зрения ЕС этот сценарий довольно позитивен, т.к. означает более благоприятный контекст для реализации инициативы «Восточного партнерства», восстановление рычагов влияния на Беларусь, а также возвращение к более приемлемому двухстороннему формату в диалоге с Россией.

V. (Не)совместимость и конкуренция между ЕС и ЕАС

Почему единое экономическое пространство „от Лиссабона до Владивостока“ едва ли возможно?

Как замечают различные авторы, с самых начальных стадий инициирования „Восточного партнерства“ ЕС российское руководство к этой инициативе относилось с подозрением, как на попытку ограничения российского влияния в близком для России регионе и инициативу анти-

российской направленности⁵⁴. Правда, следует отметить, что когда В.Путин впервые детально изложил свое понимание ЕАС, в нем не было никаких явных намеков на конкуренцию оною с ЕС и соответствующие дилеммы для стран-участниц „Восточного партнерства“. Более того, по утверждению В.Путина, „вхождение в Евразийский союз позволит каждому из его участников быстрее и на более сильных позициях интегрироваться в Европу“⁵⁵. Данное заявление можно рассматривать в связке с предложением В.Путина еще десятилетней давности о создании „единого экономического пространства от Лиссабона до Владивостока“. Тем не менее, несмотря на эти устремления, **возникают серьезные сомнения по поводу соотношения данного регионального объединения с ЕС как с равноправным партнером, а особенно о возможностях совмещения для стран «Восточного партнерства» либерализации экономических связей и перенесения норм регулирования одновременно в двух направлениях.** Кстати, интересным совпадением можно считать, что В.Путин провозгласил о своем видении ЕАС около недели спустя после варшавского саммита стран ЕС и «Восточного партнерства».

Руководство ЕАС и его государств-членов заявляют о намерениях перенять нормы регулирования ЕС, однако сейчас это скорее теоретическая возможность, чем реальный процесс в стадии реализации. Кстати, внедрение норм Евросоюза в сфере качества продукции, а особенно регулирования производства, будет весьма затратно для бизнеса стран Евразии и повлечет за собой рост цен на готовую продукцию. До тех пор, пока в этих странах уровень доходов остается на гораздо более низком уровне, чем в ЕС, внедрение более жестких норм регулирования будет чрезмерно дорого стоить, особенно в отсутствие перспективы членства в ЕС, являвшегося для Литвы и других стран Центрально-Восточной Европы основным вознаграждением за внедрение более строгих норм

⁵⁴ Oldberg Ingmar. „Russia's great power strategy under Putin and Medvedev“. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs, 2010, 6.

⁵⁵ Adomeit, 2.

ЕС. Поэтому для стран ЕАС основным мотивом к введению европейских стандартов будет потребность предприятий-экспортеров в европейском рынке сбыта. Если внедрение норм ЕС не будет напрямую связано с упомянутым интересом экспортеров, т.е. если, к примеру, речь идет не о стандартах качества продуктов, а о производственных стандартах, таких как нормы охраны окружающей среды, данный процесс, бесспорно, затянется на неопределенное время. **Это значит, что реально рассчитывать на реализацию пропагандируемой В.Путиным идеи о Европе «от Лиссабона до Владивостока» вряд ли придется.** Менее затратным решением представляется заключение договоренности с ЕС о взаимном признании различий в регулировании, которое будет предполагать наличие более серьезных различий, чем те, что существуют между государствами-членами ЕС, однако подобное развитие событий маловероятно в силу внешней политики ЕС, которая традиционно основывается на продвижении европейских норм регулирования и общих принципов демократии и рыночной экономики в другие страны.

Этого принципа ЕС последовательно придерживается не только со странами-кандидатами и ведущими переговоры о вступлении в Союз, но и государствами-соседями, которые стремятся к более плотным отношениям без перспективы членства, а также со всеми членами ВТО в ходе переговоров об упразднении нетарифных торговых барьеров. **Сама концепция глубокой и комплексной зоны свободной торговли основывается не только на устранении тарифных барьеров между ЕС и страной-соседкой, но и на внедрении внушительного объема норм регулирования ЕС в стране-соседке.** Данное стремление ЕС экспортировать в страны «Восточного соседства» нормы регулирования, напрямую с торговлей не связанные, означает расходы для бизнеса этих стран и рост себестоимости его продукции, но оно стало условием заключения подобных соглашений. Наиболее очевидно такая политика ЕС, которая заслуживает критики, проявилась в отношении Грузии, в 2005-2008 г. осуществившей радикальные экономические реформы. Грузинская экономика была либерализована в большей степени, чем экономика большинства стран ЕС, но при этом ЕС настаивал на том, чтобы грузинские госструктуры не только провели реформы по приватизации, де-

регулированию и либерализации, но и внедрили правила европейского регулирования в сфере конкуренции, трудовых отношений и в ряде других сфер, напрямую не связанных с торговлей.

В свете вышесказанного очевидно, что **любая сколько-нибудь существенная либерализация торговли, а тем более передвижения людей, капитала или оказания услуг между ЕС и восточными соседями будет неизбежно увязываться с перенесением норм регулирования ЕС в соседние государства.** Поскольку в странах ЕАС в силе остаются старые стандарты ГОСТ либо национальные стандарты и нормы регулирования отдельных государств, в течение еще довольно продолжительного времени будут сохраняться различия в регулировании, которые будут играть роль нетарифных барьеров между ЕС и странами ЕАС. **Конечно, теоретически можно вообразить зону свободной торговли без таможенных пошлин между ЕС и ЕАС, однако такая зона может быть только фрагментированной и распространяться лишь на некоторые, скорее всего, не самые актуальные для стран Евразии продукты.** Подобным образом в результате давления со стороны лоббистских кругов, укрепившихся в странах ЕС, проходила либерализация торговли со странами Центрально-Восточной Европы, и нет оснований для прогнозов, что в данном случае заинтересованные группы утратили свое влияние, тем более с учетом достаточно сложной экономической ситуации в некоторых, особенно южноевропейских, странах.

Сценарий „большой Европы“ или расширение ЕАС?

Если ЕС все же пойдет на предлагаемый Россией сдвиг в отношениях от двухстороннего формата к отношениям с евразийским блоком, переговоры с членом евразийского ТС о свободной торговле с ЕС будут осложнены, т.к. должны будут проходить с ЕЭК, а соглашение будет иметь силу для всех членов ТС. Реалии политики ЕС в отношении одного из государств-членов ЕАС - Беларуси - на сегодняшний день таковы, что вероятность любого диалога, даже не затрагивающего темы либерализации торговли, весьма мала по политическим причинам. Это значит, что другие страны ЕАС станут заложницами внутривосточной ситуации в Белару-

си и ее отношений с третьими странами, которые проявляют склонность к увязыванию соблюдения демократических принципов с интенсификацией экономических отношений. Между тем для самой Беларуси появится теоретический шанс возобновить отношения с ЕС через „черный вход“, т.е. в составе единого экономического блока ЕАС.

В любом случае, вероятнее всего, ЕС не станет (ему и не следует) трактовать ЕАС в качестве равнозначного партнера до тех пор, пока все его члены не вступят в ВТО. По данным на сегодняшний день, членство Казахстана в ВТО реально через несколько лет, а перспективы Беларуси по вступлению в данную организацию пока туманны. Обязательства Казахстана и Беларуси по выполнению условий членства России в ВТО, безусловно, могут облегчить их вступление, но на это потребуется немало времени и желания со стороны белорусского политического режима по взятию на себя обязательств, ведущих к ограничению возможностей манипуляций в области регулирования экономики.

Сам факт, что странам „Восточного партнерства“ было предложено соглашение о свободной торговле нового типа, предполагающее внедрение норм регулирования ЕС, говорит о том, что ЕС вряд ли пойдет на подписание обычного соглашения о свободной торговле. С учетом того, что введение норм ЕС в странах ЕАС в обозримой перспективе крайне маловероятно, страны „Восточного партнерства“ неизбежно окажутся перед выбором между двумя различными пространствами норм регулирования. **Таким образом, несмотря на риторику российского руководства о паневропейском экономическом пространстве, в реальности эта риторика не находит отражения ни в политике России, ни ЕС, что означает дилемму - по крайней мере, на нынешнем этапе - для стран «Восточного партнерства» и выбор между двумя альтернативами: евроинтеграцией и более плотными отношениями с ЕАС.**

Первая альтернатива - **сценарий «большой Европы»** - для стран «Восточного партнерства» означает немалые обязательства в сфере применения европейских демократических принципов и внедрения довольно жестких норм ре-

гулирования, но дает выход на 500-миллионный рынок, возможность ускоренного роста и шанс на получение обещания о перспективе членства. Вторая альтернатива - **расширение ЕАС** - может означать сниженные на определенный отрезок времени цены на энергоресурсы, облегченный режим торговли на евразийском пространстве с населением 170 млн. человек с заметно более низкой покупательной способностью, ограниченный потенциал для обмена позитивной практикой, более медленную реструктуризацию экономики и усиление олигархически-авторитарных управленческих привычек.

Переход к конкуренции между двумя альтернативными интеграционными блоками

Итак, государства Восточной Европы и Южного Кавказа, участвующие в программе «Восточное партнерство», на сегодняшний день оказались между двумя интеграционными пространствами: евроинтеграцией (посредством участия в сети усиленных соглашений о свободной торговле с ЕС) с одной стороны и евразийского ТС - с другой. **Участие в углубленных соглашениях о свободной торговле с ЕС теоретически не препятствует их дальнейшей интеграции друг с другом, но со вступлением в ТС они теряют возможность двухсторонних отношений с ЕС. Поэтому на практике государства сталкиваются с неизбежностью выбора между соглашениями о свободной торговле с ЕС и таможенным пространством Евразии.**

Европейская политика соседства (наряду с инициативой „Восточное партнерство“) предусматривает готовность ЕС взамен на политические, экономические, правовые реформы (внедрение европейских правил) государствам-соседам предложить льготные условия для присутствия на внутреннем рынке ЕС⁵⁶. Решением ЕС о расширении сети соглашений о свободной торговле предусматривается полная трансформация торговли ЕС со странами-партнерами путем упразднения тамо-

⁵⁶ Vahl Marius. „A privileged partnership: EU-Russian relations in a comparative perspective“. DIIS Working Paper, 3, 2006, 9–11. <http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2006/3_m_vahl_privileged_partnership.pdf>.

женных барьеров, унификации стандартов и таможенных процедур. Таким образом, членство в ином ТС, в который входят государства, не согласовавшие таможенного законодательства с требованиями ЕС, стандартов продукции, систем пограничного контроля - со стандартами ЕС и т.д., становится неосуществимой целью, если только в рамках евразийского ТС не будет введено идентичное регулирование.

В этом заключается отличие от ранее на постсоветском пространстве функционировавшего режима свободной торговли, который оставлял за каждым государством возможность контролировать уровень интеграции и не создавал барьеров для вовлечения стран СНГ в экономическую орбиту ЕС. Ситуация переменилась лишь в 2010 г., после запуска ТС России, Беларуси и Казахстана. Данным союзом была введена в действие не только зона свободной торговли, но и единая структура обложения пошлинами импорта, процедуры международной торговли, запущен процесс гармонизации санитарных и пр. стандартов. **Поэтому государствам-членам евразийского ТС путь к нахождению в экономической орбите ЕС (посредством подписания углубленных соглашений о свободной торговле) закрыт, т.к. для этого требуется пересмотр тарифной политики и торговых стандартов.** Вовлечение в данный проект для стран Восточной Европы и Южного Кавказа, входящих в инициативу «Восточное партнерство», будет означать невозможность вовлечения в будущем в зону свободной торговли с ЕС, т.к. подобные соглашения затрагивают интересы ЕАС в целом.

Можно выделить следующие причины несовместимости членства в евразийском ТС с участием в углубленном режиме свободной торговли с ЕС⁵⁷:

- **Государства, ставшие членами евра-**

⁵⁷ Van der Loo Guillaume. „Ukraine’s regional economic integration: stuck in the middle of it’s neighbours? A legas and polical analysis“. *Eastern Partnership Community*, 2011. <<http://www.easternpartnership.org/publication/economy/2011-11-04/ukraine-s-regional-economic-integration-stuck-middle-its-neighbours-l>>.

зийского ТС, теряют самостоятельность в сфере внешнеэкономической политики. Государства-члены ТС должны не только договориться о едином тарифе таможенных пошлин, но и совместно осуществлять единый режим торговли в отношении третьих стран. С учетом специфики структур евразийского ТС любая страна ЕАС будет нуждаться в одобрении России для принятия решения о переходе на более благоприятный режим торговли с ЕС. Таким образом Россия приобретает рычаги контроля над внешнеторговой политикой остальных стран ТС и их отношениями с ЕС, к примеру, путем блокирования переговоров с ЕС о заключении соглашения об углубленной зоне свободной торговли. В этой связи необходимо подчеркнуть, что украинское предложение России и другим странам ТС о формуле взаимодействия «3+1», предусматривающей стандартный режим свободной торговли без единого внешнеторгового тарифа (что не идет вразрез ни с обязательствами Украины перед ВТО, ни с соглашением об углубленной зоне свободной торговли с ЕС), было отклонено. То же произошло и с инициативой соглашения о стандартной зоне свободной торговли в рамках СНГ в 2011 г. - Россия нашла возможность заблокировать вступление в силу данной договоренности, которая бы позволила Украине совместить доступ на рынки СНГ и участие в режиме углубленной свободной торговли с ЕС⁵⁸. **С одной стороны, это означает, что традиционная многовекторная политика Украины и других восточно-европейских стран исчерпала себя. С другой стороны, это демонстрирует заинтересованность России только в такой модели отношений с Украиной и другими странами Восточной Европы, которая будет оставлять за ней возможность контроля их политики на европейском направлении.**

- **В случае вступления государства в евра-**

⁵⁸ Shumylo-Tapiola Olga. „Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Customs Union“, Ifri Russia/NIS Center, 2012, 22.

зийский ТС, ЕС уже не может продолжать с ней диалог либо вести переговоры о зоне свободной торговли, т.к. сразу же меняется и партнер по диалогу/переговорам. С того момента, когда государство становится членом ТС, ЕС теряет возможность переговоров с ней о зоне свободной торговли, т.к. переговоры следует вести с экономическим блоком в целом (в данном случае - с евразийским ТС). С учетом того, что ключевым условием для запуска переговоров о зоне свободной торговли является вступление в ВТО, а данному критерию не соответствуют по крайней мере две страны ТС (Беларусь и Казахстан), сценарий переговоров между ЕС и ЕАС об углубленном режиме свободной торговли маловероятен. Если же государство вступает в ТС уже после введения в действие углубленного соглашения о свободной торговле, такое соглашение (либо интегрированное соглашение об ассоциации) придется денонсировать.

С другой стороны, несовместимость двух интеграционных пространств заключается не только в механизмах установления внешнего тарифа таможенных пошлин, но и в конкуренции различных стандартов и норм регулирования. Модель внутренней интеграции, сформировавшаяся в ЕС, выстраивает особенно высокий барьер перед государствами-партнерами, стремящимися подключиться к внутреннему рынку ЕС. Следует подчеркнуть, что ЕС наиболее активно оказывает поддержку заключению соглашений о глубокой и комплексной зоне свободной торговли в тех случаях, когда речь идет о продвижении норм регулирования ЕС за пределы ЕС, что работает на сохранение конкурентного преимущества ЕС на международных рынках⁵⁹. По этим причинам предлагаемые Евросоюзом странам-партнерам соглашения о свободной торговле давно не ограничиваются лишь логикой снижения тарифов таможенных пошлин, а охватывают ряд других вопросов: упразднение нетарифных барьеров,

либерализация сектора услуг, искоренение протекционистских мер, внедрение благоприятных условий для прямых внешних инвестиций и т.д. Так они приобретают характер комплексных соглашений⁶⁰, а стране-партнеру приходится многое „заимствовать“ у политики ЕС. Это значит, что, предлагая соглашения о свободной торговле, ЕС требует не только экономической модернизации стран-партнеров, но и модернизации с введением высоких стандартов ЕС в следующих сферах: санитарные и фитосанитарные нормы, технические требования, государственные закупки, политика конкуренции, господдержка.

Государства-партнеры доступ к внутреннему рынку ЕС могут получить только взамен на внедрение стандартов ЕС, правил происхождения, процедур сертификации и т.д.⁶¹ Иначе говоря, **им в первую очередь придется перенять стандарты, т.к. только это гарантирует вход в открытый рынок ЕС.** К тому же, взамен на режим свободной торговли страны должны будут осуществить требуемый ЕС пакет реформ. Пакетом предусматриваются системы госдотаций, отказ от протекционистских мер, в результате реализации которых неизбежно меняются отношения и правила взаимодействия между государством и бизнесом. Многие секторы экономики в постсоветских странах, напротив, нуждаются в государственной протекции, т.к. опасаются международной конкуренции. С учетом того, что на постсоветском пространстве нет четкого разделения бизнеса и власти, государственная система на постсоветском пространстве находится под значительным влиянием олигархических структур бизнеса, поэтому подобные правила ЕС могут стать чрезмерно высокой планкой при интеграции стран постсо-

⁵⁹ Diez Thomas. „Normative Power as Hegemony“. Доклад на конференции *2011 EUSA Biennial International Conference*, Boston, 3-5 марта 2011 г. <http://euce.org/eusa/2011/papers/7l_thomas.pdf>.

⁶⁰ Valerdi Rodriguez Enrique. „The European Union Free Trade Agreements: Implications for Developing Countries“. *RIE Working Paper*, 8, 2009, 5–6. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a85925004f018b93b9dafd3170baead1/WP8-2009_Valerdi_EUFTA_Developing_Countires.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a85925004f018b93b9dafd3170baead1>.

⁶¹ Movchan Veronika, Giucci Ricardo. „Quantitative Assessment of Ukraine’s Regional Integration Options: DCFTA with European Union vs. Customs Union with Russia, Belarus and Kazakhstan“, Institute for Economic Research and Policy Consulting, Berlin/Kyiv, 2011, 5.

ветского пространства во внутренний рынок ЕС (с учетом того, что, по сути, все требования - от внедрения технических стандартов до фундаментальных структурных реформ - необходимо выполнить одновременно).

Значимость отличий в стандартах и нормах регулирования особенно очевидна в том смысле, что **планка адаптации к правилам альтернативного Евросоюзу центра притяжения (в данном случае - евразийского ТС) гораздо ниже, чем требования, выдвигаемые ЕС.** В евразийском ТС по-прежнему доминируют стандарты ГОСТ, ранее являвшиеся одной из основных категорий бывшего СССР, а ныне - межгосударственным стандартом СНГ⁶². Эта система охватывает и Украину, а также другие страны „Восточного партнерства“, что означает отсутствие для них какого-либо адаптационного барьера либо издержек конвергенции при интеграции в рамках евразийского ТС. Иначе говоря, **в то время, как ЕС предлагает конвергенцию с высокими стандартами, которые могут стать «шоковой терапией» для деловых кругов, работающих по старым направлениям и схемам, предварительные условия ТС не требуют никаких существенных преобразований либо приспособления к высоким стандартам качества и нормам регулирования.**

Постсоветские государства связаны не только общей формальной системой стандартов, но и на уровне общих неформальных правил: «срастание» бизнеса с политикой, олигархические тенденции и т.д. Членство в евразийском ТС, в отличие от углубленного режима свободной торговли с ЕС и его требований, не заставляет отходить от этих неформальных правил. Т.е. **участие стран-партнеров в предлагаемом ЕС усиленном режиме свободной торговли несовместим с членством в евразийском ТС не только в силу интегрированной политики внешних таможенных тарифов, но и из-за различных систем стандартов и норм регулирования, неформальных и формальных правил в данных различных интеграционных пространствах.**

VI. Возможности по расширению

евразийского ТС: Украина и Молдова

Украина на экономическом и геополитическом распутье

Иллюстрацией основного вопроса, стоящего перед странами «Восточного партнерства» при выборе между интеграцией в ЕС и участия в создании ЕАС, может служить Украина. В отличие от Беларуси, которая уже фактически определилась с направлением интеграции, Украина по-прежнему находится на перекрестке геополитических альтернатив, и выбор того или иного вектора определит не только направление торговых потоков, но и темп, а также характер структурных реформ. Украина является важнейшей страной в программе ЕС «Восточное партнерство», которая первой получила приглашение приступить к экономической интеграции и уже завершила переговоры о расширенном соглашении о свободной торговле. С другой стороны, Украина имеет стратегическую важность и для России, которая стремится восстановить утраченное влияние в регионе и обеспечить стабильное функционирование создаваемого качественно нового экономического союза.⁶³

Украина в 2008 г. стала членом ВТО и приступила к переговорам с ЕС об ассоциированном членстве, а также глубокой и комплексной зоне свободной торговли. Для Украины данные переговоры означали намерение внедрить около 70% юридических норм ЕС, регламентирующих не только торговлю, но и сферу энергетики, транспорта, охраны окружающей среды и др. сферы, связанные с единым рынком ЕС. **Незадолго до предполагаемого подписания соглашений между Украиной и ЕС в конце 2011 г., В.Путин объявил о своей идее Евразийского союза. В то же время ЕС остановил подписание и ратификацию соглашений с Украиной в связи с внутривосточной ситуацией в стране и делом против Ю.Тимошенко, а также некоторых других бывших членов правительства.** После наступления застоя в украинско-европейских отношениях заметно активизировались усилия

⁶² Shumylo-Tapiola. „The Eurasian Customs Union: Friend and Foe of the EU?“, 14.

⁶³ Shumylo-Tapiola. „Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Customs Union“, 4.

России по использованию энергетических взаимосвязей, прежде всего зависимости украинской промышленности от дешевых российских природного газа и нефти, а также немалых доходов от транзита российских продуктов через Украину, в целях склонения украинского руководства к изменению позиции по участию в ЕАС. Запуск «Северного потока», а особенно планы по строительству «Южного потока» также могут быть использованы для усиления переговорной позиции методом угроз о сокращении транзита природного газа через территорию Украины и выручки от транзита. Россия также предложила Украине различные отраслевые соглашения, направленные на углубление сотрудничества путем не одновременного вступления в ЕАС, а постепенного создания условий для интеграции. Иначе говоря, ускоренное создание евразийского ТС накануне завершения первых переговоров ЕС с Украиной об ассоциации и либерализации торговли показывает, что у ЕС на данном фронте появились конкуренты⁶⁴.

Политические лидеры Украины и далее высказывают поддержку проектам по партнерству с ЕС, однако окончательное решение государства будет в первую очередь зависеть от крупных бизнес-групп, „сросшихся“ с политической элитой и производящих подсчет издержек и выгод. В среде крупного украинского бизнеса заметен раскол: большинство желает сохранить торговые связи и привилегированные отношения на пространстве СНГ, другие же ориентируются на рынок ЕС. **Это отражается и в поведении Украины до настоящего момента: в течение продолжительного периода времени было заметно стремление удержаться в нынешнем ни к чему не обязывающем положении и сотрудничать с двумя интеграционными пространствами одновременно. Однако комплексная зона свободной торговли с ЕС и членство в ТС, требующее единого внешнеторгового тарифа, несовместимы между собой.** Украина предприняла очередную попытку лавирования за счет модели интеграции с ТС по формуле «3+1» (предлагая обычный договор

о свободной торговле), но Россия отвергла данное предложение и так поставила традиционно многовекторную политику Украины перед жестким выбором.

Тенденции украинской торговли с ЕС и ЕАС

ЕС и страны ТС являются крупнейшими торговыми партнерами Украины, на них в общем объеме украинского товарооборота приходится около двух третей. Динамика последнего десятилетия показывает, что до экономического кризиса 2008 г. в торговле Украины росла роль ЕС и уменьшалась роль государств, ныне входящих в ЕАС, однако позднее рост цен на энергетическое сырье и изменение потребностей экономики на стадии восстановления после кризиса обусловили разворот в сторону рынка евразийского ТС. В 2000-2010 гг. доля экспорта в ЕС сократилась на 7,7% (до 25,4%), импорта из ЕС – на 5,3% (до 31,4%), а экспорт в страны ТС и импорт из них вырос, соответственно, на 5,9% (32,3%) и 9% (42%)⁶⁵.

В ЕС Украина экспортирует энергоресурсы, сельхозпродукцию, химикаты, железо и сталь, а импортирует различные механизмы, транспортное оборудование, также сельхозпродукцию, текстиль и одежду⁶⁶. Торговля со странами ТС гораздо менее диверсифицирована и охватывает в основном природные ресурсы (по статьям импорта), механизмы и транспортное оборудование (экспорт). Для данного направления обмена ключевое значение имеют традиционные бизнес-связи с рынками СНГ. Объемы обмена услугами с обоими союзами практически эквивалентны, однако наиболее красноречивым показателем является оборот высоких технологий, на европейском направлении почти в два раза более высокий по сравнению с ТС (40,2% против

⁶⁵ Movchan Veronika, Ricardo Giucci. „Quantitative Assessment of Ukraine’s Regional Integration Options: DFCTA with European Union vs. Customs Union with Russia, Belarus and Kazakhstan“, Berlin/Kyiv, 2011, 2.

⁶⁶ DG Trade, „Ukraine. EU Bilateral Trade and Trade with the World“, 2012. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf>.

⁶⁴ Wolczuk Dragneva, 2.

23,9%)⁶⁷. **Отличия в структуре торговли с ЕС и ЕАС отчасти отражают и суть выбора интеграционного направления: в краткосрочной перспективе выбирать дорогостоящую экономическую и технологическую модернизацию либо сохранение нынешней структуры экономики страны.**

Комплексная свободная торговля с ЕС против членства в евразийском ТС

При оценке эффекта соглашения об углубленной свободной торговле с ЕС для Украины обычно выделяются следующие преимущества. *Во-первых*, рост благосостояния - торговля с ЕС означает большее разнообразие продукции для потребителей, хотя и по более высоким ценам в силу более строгих требований к безопасности продукции, новые возможности для коммерческой деятельности, в результате чего - рост доходов населения в долгосрочной перспективе. *Во-вторых*, такое соглашение будет гарантировать беспошлинный доступ к крупнейшему в мире рынку ЕС - **паритет покупательной способности ВВП ЕС в 5,67 раза превышает аналогичный показатель Евразийского союза, а выгода для вновь присоединяющейся страны зависит от размера рынка.** *В-третьих*, приведение законодательства в соответствие с нормами ЕС создаст правовую среду, приемлемую для иностранных (в первую очередь - западных) инвесторов.

С другой стороны, комплексная свободная торговля с ЕС может создать проблемы, обусловленные не столько ЕС, сколько отставанием самой Украины и структурой ее экономики. Вследствие устранения тарифных (отмене в случае подписания соглашения подлежат около 95% всех таможенных пошлин с ЕС) и снижения уровня нетарифных барьеров на рынке страны вырастет конкуренция, что поставит под угрозу местных производителей, ранее оберегавшихся государственным протекционизмом. Правда, переход к свободной торговле осуществляется

путем постепенного упразднения тарифных барьеров и сохранения годовых беспошлинных квот на экспорт стратегически важной для Украины продукции: 1,6 млн. т зерна, мяса, сахара и производных продуктов⁶⁸. **Внедрение стандартов и законодательства ЕС для Украины неизбежно обернется серьезными адаптационными издержками, т.к. ЕС в первую очередь требует приспособления к правилам и стандартам качества ЕС и лишь тогда дает согласие на свободную торговлю.** Адаптация не была бы столь болезненна для Украины, если бы ЕС основное внимание уделял развитию свободной торговли, а для внедрения других европейских правил и стандартов качества, напрямую с торговлей не связанных, были бы предусмотрены переходные этапы и стадии. Высокие внутренние стандарты ЕС повышают адаптационные издержки для Украины, особенно в краткосрочной перспективе.

Однако существует и перспектива вступления в ЕАС со своими недостатками и преимуществами. Начиная с недостатков, в первую очередь следует подчеркнуть перспективу утраты самостоятельной торговой политики - переговоры с третьими странами и другими торговыми блоками Комиссия ЕАС будет вести в обход столиц государств-членов (что де-факто означает передачу рычагов управления украинской торговой политикой России). Помимо этого, **если создание зоны свободной торговли с ЕС подразумевает модернизацию путем внедрения дорогих стандартов качества и законодательства ЕС, то членство в ЕАС будет означать более высокие тарифы для инвестиций из третьих стран и, соответственно, сокращение потоков инвестиций и инноваций**⁶⁹.

Важным минусом вступления в ЕАС для Украины является и фактор ВТО. В отличие от стран евразийского ТС (Казахстана, Беларуси), Украи-

⁶⁷ Movchan Veronika, Ricardo Giucci. „Quantitative Assessment of Ukraine’s Regional Integration Options: DFCTA with European Union vs. Customs Union with Russia, Belarus and Kazakhstan“, Berlin/Kyiv, 2011, 2.

⁶⁸ Movchan Veronika, Shportyuk Volodymyr. „EU-Ukraine DCFTA: the Model for Eastern Partnership Regional Trade Cooperation“, Warsaw: Center for Social and Economic Research, 2012, 12–13.

⁶⁹ Movchan Veronika, Ricardo Giucci. „Quantitative Assessment of Ukraine’s Regional Integration Options: DFCTA with European Union vs. Customs Union with Russia, Belarus and Kazakhstan“, Berlin/Kyiv, 2011, 9.

на является членом ВТО. Со вступлением в ВТО Киев взял на себя обязательства по снижению норм тарифов таможенных пошлин до уровня, согласованного с ВТО. Украина также присоединилась к различным отраслевым соглашениям о снижении норм тарифов по ряду категорий продукции. **В случае вступления в ТС Украине придется пересмотреть обязательства по тарифам, согласованные в ходе переговоров с ВТО, и обеспечить их соответствие тарифам, которые возникнут в ходе переговоров государств-членов ТС (Беларуси, Казахстана) с ВТО.** Корректируя обязательства перед ВТО, Украина должна будет компенсировать убытки другим членам ВТО - по некоторым подсчетам, в размере 1,9 млрд. долларов США⁷⁰. Это дает основания для заключения, что **возможность вступления в евразийский ТС Украине следует рассматривать только после вступления в ВТО всех членов ТС, либо же предполагать, что эти расходы в размере 1,9 млрд. долларов оплатит Россия из-за своей заинтересованности в интеграции с Украиной.**

Евразийский экономический союз: какие стимулы Украине предлагает Россия?

Большая часть аргументов в пользу вступления Украины в ЕАС сводятся к предполагаемому упразднению Россией мер по защите собственного рынка и получению Украиной российской нефти и газа без вывозных пошлин. С другой стороны, членство в ТС еще не гарантирует российских энергопоставок по внутрироссийским ценам, т.к. на торговлю энергоносителями по-прежнему распространяются исключения из режима ТС (к примеру, налог на экспорт). **Отказ от налогов на экспорт в торговле энергоресурсами может произойти лишь в качестве уступки либо стимула со стороны России в двухстороннем порядке (как было в случае с Беларусью), но не станет прямым последствием вступления в евразийский ТС.**

В случае вступления Украины в ТС Россия имеет возможность отменить таможенные пошлины на

экспорт в Украину энергоресурсов, однако продажа природных ресурсов Украине по внутренним ценам будет нелегким решением. Безусловно, скидки на энергоносители как средство эффективны, ведь импорт таковых в 2010 г. составил 67% от общего импорта Украины из России, а, по утверждению министра экономики Украины, только за счет отмены вывозных пошлин на газ Украина может сэкономить по 3-3,5 млрд. долларов США в год⁷¹. Реальнее все же вести речь о 10-процентной скидке, которая позволила бы цены снизить до уровня цен на поставки крупным покупателям в ЕС - 400 USD/1 000 м³ против 426 USD/1000 м³, которые Украина платила за газ в третьем квартале 2012 г.

С другой стороны, **сама Россия не может определиться между желанием максимизировать выручку от продажи нефти и газа, с одной стороны, и стремлением ангажировать Украину в свой евразийский проект, с другой стороны.** Следует учитывать, что в реализации геополитических интересов России за счет экспортной выручки могут быть не заинтересовано внутрироссийское бизнес-лобби, в первую очередь - группы внутри самого «Газпрома». Украина - слишком крупный рынок, чтобы предоставить ему осязаемые льготы без ощутимых экономических потерь. Как показывает практика, В.Путин приоритет отдает нефтегазовой выручке - высокие цены на газ, предусмотренные договором с Украиной о поставках газа от 2009 г., и стали толчком к отторжению российских планов даже со стороны относительно пророссийских группировок украинской политической элиты⁷². К тому же, можно вспомнить, что договор 2009 г. о ценах на газ был достигнут после отключения Россией поставок газа Украине, а через ее территорию - и странам Центральной и Южной Европы, что еще

⁷¹ „Решение об интеграции в Таможенный союз нужно принимать уже в первой половине 2011 года“. <<http://kommersant.ua/doc.html?docId=1615189>>; цитата из Bugriy Maksim. „Strategic Flexibility a Key Issue for Ukraine in Trade Relations with Russia and the EU“, Foreign Policy Journal, 2011.

⁷² Umland Andreas. „ES-Ukrainos-Rusijos trikamis, „Šiaurės srautas“ ir Rytų Europos ateitis“, Kijevas, 2011. <<http://www.geopolitika.lt/?artc=4956>>.

⁷⁰ Там же, 9.

более четко свидетельствует о склонности России скорее применять репрессивные меры против нежелательного для нее поведения, нежели поощрять желательное⁷³.

К тому же, **связываемое со вступлением в евразийский ТС усиление роли Украины в качестве государства-транзитера невозможно себе представить без проникновения в стратегические секторы хозяйства Украины российского капитала.** К примеру, украинская система магистральных трубопроводов по-прежнему находится в руках госпредприятия, что уже в течение десятилетия служит поводом для инвестиционных поползновений со стороны российского «Газпрома». Иначе говоря, транзитный статус украинского государства, как и привязка к российскому сырью, с течением времени могут стать несовместимы с интересами суверенной Украины.

По результатам анализа, проведенного Центром интеграционных исследований в Санкт-Петербурге и Евразийским банком развития в 2012 г., утверждается, что в перспективе до 2030 г. сценарий вступления Украины в евразийский ТС обещает рост ВВП, на 6-7% больший, чем при сценарии сохранения статус-кво. **Данный рост объясняется ростом экспорта в страны ЕЭП (в основном, в Россию), ростом транзитных потоков, более дешевым российским сырьем для украинской промышленности**⁷⁴. Именно исходя из последних предположений, которые сами по себе не являются прямым последствием вступления в ЕАС, а лишь одним из возможных проявлений уступок и стимулов со стороны России, зачастую и производится большинство расчетов о преимуществах ЕАС.

Подводя итоги, можно сказать, что выбор Украины между углубленным режимом свободной торговли с ЕС и вступлением в ЕАС, по сути, является выбором между выгодой в долгосрочной и

краткосрочной перспективе. **Комплексная свободная торговля с ЕС будет означать не только адаптацию к «дорогостоящим» стандартам ЕС (издержки в краткосрочной перспективе), но и модернизацию украинской экономики, т.е. качественный скачок экономики и торговли страны в среднесрочной и долгосрочной перспективе.** ЕАС не требует от Украины коренных перемен и соблюдения более высоких стандартов, но сулит российские поправки в энергетическом секторе. Следует помнить, что эти уступки и поощрительные меры Украиной должны рассматриваться в контексте национального суверенитета.

Интеграционные дилеммы Молдовы

В плане выбора направления экономической интеграции Молдова оказалась в ситуации, очень схожей с украинской. Страна долгое время стремилась к балансу между свободной торговлей с ЕС и улучшением условий торговли на территории СНГ. Молдовой в течение почти десятилетия (2001–2009 гг.) управляла Партия коммунистов, располагавшая всеми необходимыми рычагами (в т.ч. конституционным большинством) для разворота страны в сторону интеграции на восток, однако этот путь не был избран⁷⁵. Более того, именно с коммунистами во власти в 2005 г. молдавский парламент провозгласил интеграцию в ЕС в качестве стратегической цели. Таким образом, евроинтеграция была сформулирована как стратегическое направление внутренней и внешней политики, а дальнейшее развитие Молдовы стало неотделимо от данного последовательного и необратимого процесса.

С 2009 г., после того, как большинство мест в парламенте завоевал „Альянс за евроинтеграцию“, открыто декларируется проевропейская политическая ориентация. В октябре 2011 г. Молдова подписала протокол о присоединении к Договору энергосотрудничества ЕС и с 2012 г. на нее распространяются требования третьего энергетического пакета ЕС (о разьединении вертикально интегрированных монополистов). Такие конкретные

⁷³ Jonavičius Laurynas. „Dujos vėl teka, bet padėtis Ukrainoje nesikeičia“, Vilnius: Rytų Europos studijų centras, 2009, 1.

⁷⁴ Eurasian Development Bank, Saint Petersburg Centre for Integration Studies, Ukraine and the Customs Union. Report 1, 2012, 29.

⁷⁵ Litra Leonid. „European Integration of the Republic of Moldova – Is It Still a National Consensus?“, Moldova’s Foreign Policy Statewatch, Issue 39, 2011, 3.

шаги, являющиеся проявлением стремления к суверенитету и евроинтеграции, неприемлемы для России, которая поставила перед Кишиневом условие: денонсация договора взамен на переговоры о снижении цен на российский газовый импорт. Данные переговоры о снижении цены на газ на 30% являются наиболее очевидной иллюстрацией тупика прежней политики - совмещение евроинтеграции и прагматичных интересов в России на сегодняшний день уже невозможно. Стимул, предлагаемый Россией Молдове - удешевление поставок газа - тоже имеет цену. Ее лучше всего сегодня знает политический режим Беларуси, постепенно утрачивающий контроль над газопроводами и другими стратегическими объектами, а вслед за ними - и суверенитет.

Сопоставление альтернатив в сфере экономической интеграции

Для оценки альтернатив экономической интеграции для Молдовы особенно важным представляется сопоставление основных макроэкономических индикаторов обоих союзов - ЕС и евразийского ТС - за 2011 г.⁷⁶:

Критерий (USD)	ТС	ЕС
Потребителей на рынке	165 млн.	503 млн.
ВВП / ВВП на душу населения	2,74 трлн. / 14,866	15,39 трлн. / 34,000
Объем внешней торговли	1,021 трлн.	3,791 трлн.
Годовые внутренние инвестиции	603 млрд. (22% ВВП)	2,88 трлн. (18,7% ВВП)
Внутреннее кредитирование	854 млрд.	29 трлн.
Годовые расходы на исследования и развитие технологий	15,3 млрд.	239,7 млрд.
Прямые внешние инвестиции	435,38 млрд.	7,972 трлн.

Как показывает сравнительный анализ, евразийский ТС Молдове предлагает в три раза мень-

ший потребительский рынок, в 5,6 раза меньший общий ВВП и в два раза меньший ВВП на душу населения, в 3,7 раза меньший объем внешней торговли, в 4,7 раза меньшие внутренние инвестиции, в 34 раза меньший кредитный рынок, в 15,6 раза меньший уровень годовых расходов на исследования и развитие технологий, в 18 раз меньший уровень прямых внешних инвестиций. К тому же, в отличие от Евросоюза, отличающегося наличием многих относительно равнозначных центров притяжения, в ТС имеет место политическое и экономическое доминирование России. Российские граждане составляют 83,6% населения ТС, ВВП России - 86,8% союзного, на Россию же приходится 79,2% внешней торговли, 93,4% внешневалютного резерва, 65,2% внутренней торговли ТС.

Кроме указанных общих статистических показателей, привлекательность либо непривлекательность обеих альтернатив для Молдовы обусловлена и другими экономическими обстоятельствами, частично совпадающими с украинскими. В случае выбора в пользу углубленного режима свободной торговли с ЕС Молдову ожидает „дорогостоящий“ процесс модернизации и адаптации к стандартам качества ЕС, законодательству в области регулирования коммерческой деятельности и экспортной продукции. **Дороже всего Молдове обойдется модернизация аграрного сектора, где внедрение санитарных и фитосанитарных стандартов, по разным подсчетам, приведет к росту себестоимости на 1,5-8%⁷⁷. Однако даже максимальные предполагаемые издержки в данном секторе несравнимы с выгодами открывающегося доступа на рынок ЕС, даже со скидкой на то, что углубленный режим свободной торговли с ЕС, по всей вероятности, не будет означать полной либерализации торговли сельхозпродукцией, т.к. при нынешнем уровне издержек производства молдавская сельхозпродукция**

⁷⁶ Victor Chirila.

⁷⁷ Prohniitchi Valeriu. „Strategic Comparison of Moldova’s Integration Options: Deep and Comprehensive Economic Integration with the EU versus the Accession to the Russia-Belarus-Kazakhstan Customs Union“, Economic Analysis and Forecast Paper, Nr. 3, 2012, 12.

на 36% дешевле среднего показателя по ЕС⁷⁸.

Молдова полностью зависит от единственного поставщика энергоресурсов, поэтому ее энергетический сектор нуждается в евроинтеграции и реализации третьего энергопакета ЕС⁷⁹. На данный момент „Газпрому“ принадлежит 50% акций крупнейшего газового предприятия Молдовы „Молдовагаз“, поставляющего российский газ по территории Молдовы. Долг Молдовы перед „Газпромом“ составляет 4,1 млрд. долларов США (т.к. на счет Молдовы относится и задолженность сепаратистского Приднестровского режима за поставки природного газа), что больше, чем у любой другой бывшей советской республики. Урегулирование данной задолженности является еще одним условием России для начала переговоров о скидке на газ для Молдовы. **Таким образом, в отношении Молдовы и ее решения о направлении экономической интеграции Россия располагает еще более значимыми рычагами давления, нежели в отношении Украины.**

Вступление Молдовы в евразийский ТС может означать рост тарифов внешнеторговых таможенных пошлин и, как следствие - падение конкурентоспособности молдавского экспорта. Молдова - страна с очень открытой экономикой, и членство в евразийском ТС может потребовать еще более серьезных изменений в таможенном режиме Молдовы, чем углубленный режим свободной торговли с ЕС. **Ограничения в сфере торговли снизят экспорт по всем направлениям, сократят уровень производства и потребления, а также уровень средств, доступных для технологического развития.** Самое главное то, что Молдова, являясь членом ВТО с 2001 г., в случае членства в ТС должна будет нарушить экономические обязательства и выплачивать компенсации. В ответ на отказ от ранее взятых на себя обязательств, Молдова может столкнуться с повышением ввозных таможенных пошлин со стороны других стран и односторонним упразд-

нением таможенных льгот со стороны ЕС⁸⁰. С учетом конъюнктурности и маловероятности такого стимула со стороны России, как 30-процентная скидка на газ, негативные последствия вступления в ТС не могут быть компенсированы никакими позитивными моментами, напрямую проистекающими из вступления в ТС.

VII. Вопрос признания либо непризнания ЕАС

Интересно то, что после провозглашения евразийским ТС начала нового этапа интеграции и появления ЕЭК все чаще возникает вопрос о признании данного органа и создаваемого ЕАС вообще. Указанный вопрос первыми начали поднимать представители России. В целом же сколько-нибудь подробный анализ, **к чему ведет сам факт признания подобного наднационального образования**, вряд ли проводился.

Нет веских оснований для сомнений либо дискуссий, что на восток от ЕС действительно возникает новое объединение, которое к настоящему моменту можно охарактеризовать как ТС на стадии формирования. К нему применимы объективные критерии - *во-первых*, функционирующий единый внешний тариф таможенных пошлин, хоть пока и не на все товары; *во-вторых*, введенный в действие единый таможенный кодекс ТС, преследующий цель обеспечения единых процедур импорта, классификации товаров, таможенной оценки и пр.; *в-третьих*, вновь создаваемые единые стандарты и технические регламенты ТС; *в-четвертых*, постепенное упразднение контроля на внутренних границах и других ограничений для передвижения товаров между государствами-членами.

Тем не менее, ТС все еще находится на стадии формирования, т.к. государства-члены даже в торговле друг с другом все еще применяют некоторые вывозные пошлины, а так-

⁷⁸ FAOSTAT, Prieiga per internetą: <<http://faostat3.fao.org/home/index.html#DOWNLOAD>>.

⁷⁹ Popa Ana et al. „A free trade area between the Republic of Moldova and the European Union: feasibility, perspectives and potential impact“, Chisinau, 2009, 86.

⁸⁰ Prohniitchi Valeriu. „Strategic Comparison of Moldova's Integration Options: Deep and Comprehensive Economic Integration with the EU versus the Accession to the Russia-Belarus-Kazakhstan Customs Union“, *Economic Analysis and Forecast Paper*, Nr. 3, 2012, 12.

же не применяют единых вывозных пошлин в отношении третьих стран. Помимо этого, параллельно со вновь создаваемыми стандартами в силе остаются старые национальные стандарты, на основании которых ввозимым товарам выдаются сертификаты о соответствии. К примеру, по-прежнему возможна ситуация, когда новый налог на утилизацию / переработку импортируемых автомобилей вводится только одной страной ТС и т.д.

В 2012 г. к работе приступила наднациональная ЕЭК, однако страны ТС продолжают рассмотрение дальнейших вариантов интеграции и возможных направлений по различным вопросам макроэкономической и, возможно, даже фискальной политики. Звучат декларации о начале нового интеграционного этапа в 2015 г., когда будет запущен экономический союз. Изначально этот срок вызывал сомнения в плане реальности для данного интеграционного объединения достижения в течение нескольких лет того, к чему сам ЕС пришел за несколько десятилетий, а по некоторым моментам - идет до сих пор. Уже теперь ясно, что **эта дата будет означать не конец всего интеграционного процесса, а лишь начало нового этапа интеграции либо даже окончательное закрепление ТС как предыдущего этапа интеграции.** Срок, установленный на 2015 г., для нынешних государств-членов ТС означает срок начала усилий по кодификации и систематизации нескольких десятков ныне действующих различных взаимных соглашений, которыми регулируется функционирование евразийского ТС на данный момент. Скорее всего, к данному сроку будут привязываться сроки завершения анализа нынешнего законодательства стран ТС в таких сферах, как конкурентное право, защита интеллектуальной собственности, государственные закупки. Именно в этих сферах заявлялось о полномочиях вновь сформированной ЕЭК. Таким образом, реальнее представляется 2015 г. рассматривать как срок вероятного старта формирования ЕАС, т.к. оставшиеся два года уйдут на завершение уже начатых дел, таких как детальный анализ не только возможных дальнейших направлений интеграции стран, но и предложений по моделям дальнейших процессов и возможным общим платформам, разработка проектов соглашений и других правовых актов.

Именно такой план действий содержится в решении Высшего евразийского экономического совета „О реализации основных направлений интеграции“. Данное решение возложило на правительства всех трех стран обязательство по совместной с ЕЭК подготовке до 1 мая 2014 г. Договора о Евразийском экономическом союзе. Тем же документом, среди нескольких дополнительных целей, предусматривается цель учреждения Евразийского экономического союза как международной организации, наделенной необходимой правосубъектностью. **Из этого следует, что целью наблюдаемого интеграционного процесса является не только экономическая, но и политическая интеграция стран союза. Помимо этого, на данной стадии, пока еще отсутствуют четкие пределы возможной политической интеграции, наблюдается особая активизация усилий со стороны представителей как российской стороны, так и самой ЕЭК по решению и максимальному утверждению вопроса о политическом признании формирующегося образования.**

Практическая составляющая признания ЕАС

Рассматривая мотивы ЕАС для стремления к международному признанию, следует ответить на следующие вопросы: **является ли создание ЕАС одновременно и политическим процессом, ведущим к возникновению нового субъекта международных отношений,** и, соответственно, нуждающимся в признании и поддержке со стороны третьих стран и международных организаций? **А может быть, создаваемый ЕАС является просто еще одним образцом углубленной региональной экономической интеграции,** поэтому признание данного объединения необходимо по соображениям дальнейшего рационального и прагматичного общения с третьими странами и международными организациями?

В последнее время наблюдается активизация усилий по признанию данного нового регионального образования. Следует отметить, что первая подобная попытка, когда в 2009 г. Россия заявила о прекращении переговоров о вступлении в ВТО и намерении далее в эту организацию вступать в виде ТС, потерпела неудачу. Однако подписание ЕЭК протоколов о сотрудничестве с Конферен-

цией ООН по торговле и развитию, Европейской экономической комиссией ООН демонстрирует, что первые шаги по признанию новым образованием уже осуществляются. К тому же, на 67-й сессии Генеральной Ассамблеи единогласно была принята резолюция, подготовленная Россией, в которой предлагается закрепить сотрудничество между ООН и ЕАС, а также признаются усилия по усилению региональной интеграции в рамках евразийского ТС.

Однако вряд ли данное признание организациями в системе ООН что-то по сути помешало, т.к. все три страны, ныне входящие в ТС, членами данных организаций являлись и до сих пор. К тому же, неясно, по какой модели будет организовано представительство интересов данных трех стран в дальнейшей работе упомянутых международных организаций и в какой степени в нем участие будет принимать ЕЭК.

Следует также отметить, что новое экономическое образование в будущем будет оказывать влияние на вступление двух оставшихся государств-членов ТС в ВТО. В случае Казахстана, как говорилось, участие в создаваемом ТС не только отдалило, но и осложнило вступление в ВТО, т.к. из-за членства в ТС Казахстан был вынужден повысить ввозные пошлины и в будущем будет вводить новые протекционистские меры в защиту, как правило, российских интересов. Именно в результате данных действий Казахстана и того, что дальнейшая планируемая экономическая интеграция стран затронет те сферы экономики, о которых идут переговоры при вступлении в ВТО, а именно - торговля услугами, инвестиционный режим, защита интеллектуальной собственности, госзакупки и т.д., вступление Казахстана в ВТО может отложиться от нескольких лет до еще более отдаленной перспективы.

В ходе возможных переговоров о вступлении в ВТО Беларуси вопросов без ответов и проблем в силу участия в ТС будет еще больше. Процесс вступления уже вообще долгие годы стоит на месте, и пока белорусские чиновники лишь декларируют, что формально страной вскоре будет достигнуто соответствие требованиям ВТО благодаря тому, что членом ВТО стала Россия, а ее обязательства реализуются в формате ТС,

дальнейшее вступление в ВТО однозначно не сдвинется с мертвой точки. **Для продвижения данного процесса необходимо не только благосклонное либо, как минимум, нейтральное отношение международного сообщества к членству в ВТО Беларуси, но и усилия самой страны по проведению экономических реформ, а также административная компетенция госструктур как для проведения переговоров и, предположим, попыток копирования обязательств, взятых на себя Россией при вступлении в ВТО, так и для способностей по их выполнению.**

С другой стороны, в случае реального старта переговоров с Беларусью о членстве в ВТО, не стоит придерживаться позиции, что Минску достаточно будет перекопировать нынешние обязательства России перед ВТО. **Наоборот, Евросоюзом предстоящие переговоры и о членстве Беларуси, и Казахстана в ВТО должны быть использованы для дальнейшего расширения доступа на рынок товаров и услуг ЕАС и уменьшения нынешних барьеров торговли (условия, на которые согласилась Россия, не должны стать наименьшим общим знаменателем, а сами переговоры являются двухсторонним процессом между странами).**

Следует подчеркнуть, что на фоне усилий евразийского ТС и формируемого экономического союза по усилению защиты собственного рынка, иногда - вразрез с требованиями ВТО, принятие любых новых членов, в первую очередь, Кыргызстана, Таджикистана, Молдовы либо Украины, которые уже являются либо в скором времени намереваются стать полноправными членами ВТО, в ЕАС будет означать немедленную необходимость проведения новых переговоров с пересмотром и ухудшением ранее в ходе переговоров с ВТО согласованных условий и обязательств. **Подстраховки от подобного развития событий ни для государств-членов ВТО, ни для стран, находящихся на стадии переговоров о вступлении, не существует, и ни Россия, ни ЕАС не может таковой предложить, за исключением выплаты финансовых компенсаций, которые потребуются странам-членам ВТО в результате вероятных убытков из-за повышения таможенных пошлин.**

До конца 2011 г. одной из ключевых целей России в сфере международных отношений было вступление в ВТО. Эта цель на настоящий момент уже достигнута, однако Россия практически полностью игнорирует тот факт, что она должна еще и выполнить обязательства, взятые на себя в ходе переговорного процесса. В ходе переговоров о вступлении уже наблюдались намерения России, правда, не увенчавшиеся успехом, привести за собой в ВТО и других партнеров по ТС. Поэтому наряду с вопросом о дальнейшем политическом признании ЕАС следует обдумать, не поставит ли перед собой Россия, стремящаяся к международному признанию данного регионального объединения, аналогичные цели и в отношениях с другими международными организациями и экономическими блоками.

Не менее интересным вопросом может стать и соотношение между создаваемым ЕАС и Энергетической хартией, ведь одним из направлений интеграции в рамках данного объединения станет и энергетика. Занимательный вопрос, не возникнут ли у Казахстана и других потенциальных членов ЕАС проблемы с участием в Хартии. С другой стороны, **самому ЕС в ходе дальнейшего рассмотрения вопроса о признании ЕАС стоит серьезно поинтересоваться отношением данного образования к Энергетической хартии и, возможно, вопрос признания ЕАС хотя бы частично увязать с возвращением России в ее сферу регулирования.**

Однако в отношениях и переговорах с третьими странами наднациональная ЕЭК пока что не представляет и, в краткосрочной перспективе, навряд ли будет в состоянии представлять все три страны. Это заметно по нынешним переговорам России и/или евразийского ТС о свободной торговле со странами Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), Новой Зеландией либо Египтом. Изначально переговоры начинались с Россией, однако позже, когда страны ЕАСТ и Новая Зеландия предпочли дальнейшие переговоры вести со всеми тремя странами-партнерами, оказалось, что и далее российские переговорщики говорят от имени евразийского ТС, а не наоборот. Помимо этого, нежелание России открыть доступ на рынок и другие переговорные вопросы, касающиеся либерализации сельхозсектора, пока что не

позволили довести до конца переговоры с Новой Зеландией.

Новой оценкой институциональной компетенции ЕЭК станут и переговоры о свободной торговле с Вьетнамом, которые стартуют в следующем году. Стремление ЕЭК так или иначе формализовать отношения с различными ведомствами ЕС следует рассматривать как возможный риск (даже техническое сотрудничество не может осуществляться «автоматически», т.к. является косвенной легитимизацией деятельности ЕАС даже в отсутствие соответствующего политического решения).

По словам России, переговоры по новому Соглашению о партнерстве и сотрудничестве с ЕС не будут вестись, т.к. последнему следует вести переговоры с ЕЭК. Данная позиция России указывает на цель по сужению содержания переговоров, а также по откладыванию решений и «выхолащиванию» содержания обязательств.

Ввиду постоянно повторяющихся заявлений российской стороны, что Россия не будет вести переговоры о перенесении так называемых обязательств „ВТО-плюс“, взятых на себя в ходе переговоров с ВТО, в двухстороннее соглашение с ЕС, вряд ли можно рассчитывать, что переговоры станут более успешными, даже если ЕС изменит мандат на переговоры и вступит в диалог с ЕЭК. **Прежде всего стоит выяснить, насколько Россия готова открыть для ЕС свой рынок услуг либо общественных услуг. Пока ответов на эти вопросы не будет, министрам иностранных дел ЕС незачем ломать голову над решением дилеммы, с кем разговаривать - с Россией или с ЕЭК.**

Вступление в силу членства России в ВТО продемонстрировало, что ЕЭК либо вынуждена своими решениями оказывать помощь России по невыполнению переговорных обязательств (к примеру, путем установления единого внешнего тарифа таможенных пошлин), либо не ставится в известность и не имеет ни малейшей возможности повлиять на вводимые Россией новые протекционистские меры (к примеру, налог на переработку / утилизацию автомобилей), либо более того - пока что не выполняет своих официальных функций и не успела перенять полномочия от российских госорганов (к примеру, по запрету на импорт скота из ЕС).

VIII. Какова должна быть стратегия ЕС в отношении ЕАС (рекомендации)

ЕС и ЕАС - два различных политически-экономических уклада, две системы регулирующих норм, правил и даже ценностей. В этих альтернативных интеграционных проектах расходятся не только стандарты и технические требования, но и черты политической и экономической системы: в отличие от ЕС, в экономическом пространстве Евразии особенно сильны тенденции политической вертикали и олигархического бизнеса, весьма четко проявляется „срастание“ экономики и политики. Поэтому каждый проект по экономической интеграции на постсоветском пространстве следует расценивать и с позиций геополитических интересов, т.к. политика и экономика на данной территории связаны тугими узлами взаимозависимости.

В архитектуре внешней политики России (конкретно в отношениях с ЕС) евразийский ТС является институциональным инструментом контроля над повесткой экономических отношений с ЕС государств-членов, отрекшихся от самостоятельности в сфере внешнеторговой политики. Все инициативы, выдвигавшиеся в последнее время Украиной, по сохранению доступа на рынки СНГ путем заключения стандартных соглашений о свободной торговле, не требующих унификации единого внешнего тарифа и, соответственно, не препятствующих участию страны в углубленном режиме свободной торговли с ЕС, Россией были заблокированы. **Это значит, что Россия не оставляет промежуточных вариантов, которые позволили бы странам совмещать европейскую ориентацию и естественные связи взаимозависимости со странами СНГ. Расширение евразийского ТС в регион общего соседства с ЕС (например, присоединение Украины либо Молдовы) может привести к ослаблению в данных государствах нормативной силы ЕС.** Расширение евразийского ТС является серьезным вызовом для инициативы ЕС «Восточное партнерство», основной опорой которой является возможность для стран-партнеров без формального вступления приступить к интеграции с ЕС, т.е. путем реализации соглашений о свободной торговле перенять европейские правила и так попасть на внутренний рынок ЕС.

Иначе говоря, расширение ЕАС в страны «Восточного партнерства» станет помехой для применения ЕС своей традиционной формулы внешних отношений: взамен на возможность доступа на внутренний рынок ЕС расширять рубежи европейских регулирующих норм и правил. Это же не только не позволит сдвинуть с места политические и экономические реформы в странах «Восточного партнерства», но и удержит их в траектории постсоветского развития, которой свойственны черты политической вертикали, «срастания» экономики с политикой.

Важно подчеркнуть, что внешний таможенный тариф евразийского ТС (по сути своей являющийся отражением уровня внешнетарифных тарифов России) выше согласованного с ВТО некоторыми государствами „Восточного партнерства“ (прежде всего - Украиной)⁸¹, которые на данном этапе стремятся к заключению углубленного соглашения о свободной торговле с ЕС, что, в свою очередь, должно привести к еще большему снижению тарифов таможенных пошлин, чем ВТО. **Это говорит о потенциальном протекционистском эффекте евразийского ТС и возможных препятствиях для попадания на рынки восточных партнеров ЕС продукции стран ЕС.**

Лейтмотивом внешних отношений ЕС является распространение в соседних странах европейских регулятивных норм и правил. Однако изменения во внешних связях и политике расширения ЕС тормозят данный процесс распространения европейских правил. Уже который год говорят об „усталости“ от политики расширения⁸², а ведь именно перспектива вступления в ЕС является ключевым источником нормативной силы ЕС, характеризуемой как способность ЕС к продвижению изменений во внутривнутриполитическом и внутривнутриэкономическом статус-кво государств-партнеров. Несмотря на это, расширение ЕС чем дальше,

⁸¹ Shumylo-Tapiola Olga. „Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Customs Union“, 21–23.

⁸² Schily Otto. „If the EU reneges on Balkan it's at its own peril“, Europe's World, 2009. Prieiga per internetą: <http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/21490/language/en-US/Default.aspx>.

тем больше становится процессом, необязательно ориентированным на конечную цель - полноценное членство в ЕС. Так во внешних отношениях ЕС сформировался замкнутый круг: нет перспективы членства в ЕС, нет и мотивации у стран-партнеров для реформ (по введению норм регулирования и правил ЕС)⁸³.

В контексте „усталости“ от политики расширения ЕС предложил странам-партнерам концепцию интеграции без вступления, т.е. промежуточный вариант, которым предусматривается возможность участия во внутреннем рынке ЕС (посредством соглашений об углубленной свободной торговле) без формального членства в ЕС. Т.е. на сегодняшний день во внешних связях проявляется заинтересованность ЕС в расширении пределов собственного регулирования, но без расширения юридически-институциональных границ ЕС.

Модели интеграции без членства, предлагаемые ЕС, также проблематичны - в силу не только несоответствия нынешнему положению вещей в государствах-партнерах правилам и стандартам ЕС (что является препятствием для их выхода на внутренний рынок ЕС), но и крайне высоких стандартов и норм регулирования ЕС, а также склонности самого ЕС к протекционизму в чувствительных отраслях экономики. Возможность присутствия на внутреннем рынке ЕС для страны-партнера возникает только при условии введения правил ЕС и высоких европейских стандартов. Как следствие ориентации ЕС на высокие стандарты, в ходе гармонизации законодательства с ЕС все адаптационные издержки ложатся на плечи страны-партнера (в отличие от переговоров о вступлении в ЕС, когда часть

адаптационных расходов покрывает сам ЕС)⁸⁴. К тому же, стандарты ЕС могут сработать и на снижение конкурентоспособности стран-партнеров за пределами рынков ЕС, что крайне важно для стран, традиционно поддерживающих плотные связи взаимозависимости с рынками вне ЕС.

Направленность на экспорт регулятивных норм, не имеющих прямого отношения к торговле - здесь речь идет не о фундаментальных принципах либеральной демократии (свободных выборах, свободной прессе, правовом государстве), а о технических стандартах, регулирующих поведение коммерческих предприятий - влечет за собой необходимость дополнительных инвестиций и, в конце концов, повышение цен для потребителя. Это доказывается рядом исследований, в т.ч. проведенных во времена вступления в ЕС Литвы, на этом же основывались и переходные периоды для внедрения норм в сфере охраны среды, акцизов и пр. Поэтому, коль уж речь зашла о стремлении к трансформации и модернизации, в первую очередь требуется оценить различие между покупательной способностью населения Украины, Молдовы и Грузии и средним показателем по ЕС. В сфере сельского хозяйства и пищевой промышленности ЕС особенно активно регулирует и нормы продукции, и производственный процесс, что, безусловно, отражается на цене. Частично поэтому ЕС все еще облагает аграрную продукцию из третьих стран высокими ввозными таможенными пошлинами и, как правило, ее не включает в соглашения о свободной торговле. В потребительской корзине малоимущего населения такие продукты обычно составляют львиную долю, в связи с чем ускоренное заимствование таких норм ЕС, если они не связаны с торговлей, не только дорого стоит, но и вызывает социальное напряжение. Глядя шире - если предполагается, что страны приведут свои регулятивные нормы в соответствие с нормами ЕС взамен на гораздо меньшие выгоды, чем полученные странами Балтии либо даже странами ЕЭЗ, то в результате эти

⁸³ Meloni Gabriella. „Is the same toolkit used during enlargement still applicable to the Countries of the New Neighbourhood? A problem of mismatching between objectives and instruments“. Pranešimas seminare „The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?“ Badia Fiesolana, 2006.

⁸⁴ Kolesnichenko Anna. „Institutional Harmonization and Its Costs and Benefits in the Context of the EU Cooperation with Its Neighbors“. CASE Network Studies & Analyses, 387, 2009. Prieiga per internetą: <http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/25197237_sa387.pdf>.

страны можно просто оттолкнуть от евроинтеграции, что пойдет на вред и стратегическим целям ЕС.

Следует подчеркнуть, что **даже внедрение норм и стандартов ЕС может не стать фактором, определяющим доступ для стран-партнеров на внутренний рынок ЕС, т.к. из-за европротекционизма могут быть не предложены благоприятные условия для экспорта продукции страны-партнера в ЕС (даже при условии соблюдения стандартов)**. Для государств-партнеров это представляет особую значимость, если речь идет о тех секторах экономики, в попадании которых на внутриевропейский рынок заинтересованы влиятельные бизнес-круги страны. Данные круги, стремящиеся попасть на внутренний рынок ЕС, потенциально могут стать движущими силами адаптации к правилам и нормам регулирования ЕС, однако из-за протекционизма ЕС могут не иметь стимула для того, чтобы брать на себя эту роль.

Тем временем евразийский ТС не требует конвергенции с высокими стандартами и даже взамен на интеграцию может предложить дополнительные бонусы - политически контролируемые дешевые кредиты и поставки энергоносителей по внутрироссийским ценам.

Какова должна быть стратегия ЕС по отношению к ТС? Динамика развития ЕАС несовместима с внешнеполитическими принципами ЕС: ему недостает ключевых составляющих, которые могут позволить расценивать ЕАС как сбалансированный проект региональной интеграции, ведущий к трансформации экономики государств-членов, он скорее походит на нелиберальный проект нелиберальных режимов по упрощению режима торговли друг с другом. Строительство евразийского ТС негативно отражается на развитии отношений ЕС-Россия (затягивается процесс переговоров по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве), на рычагах воздействия ЕС на белорусский режим и, возможно - на эффективности «Восточного партнерства». Поэтому стратегия ЕС в отношении ЕАС должна заключаться в следующем: а) никаких межрегиональных переговоров либо других инициатив сотрудничества (дабы не легитимизировать возможные дисбалансы влияния

между государствами-членами и не протаривать «обходных путей» для авторитарных режимов, таких как белорусский); б) двухсторонние отношения и европейская политика соседства должны остаться однозначным приоритетом и не могут становиться заложниками взаимосвязей между тремя государствами; в) необходим постоянный мониторинг развития евразийского ТС с оценкой и нейтрализацией возможных рисков для приоритетов, обозначенных выше; г) ЕС должен постоянно усиливать заметность и доступность преимуществ политической и экономической модели ЕС в восточных государствах-соседах ЕС.

В свете последней цели следует четко осознать, что Россия приступила к формированию альтернативной Евросоюзу модели региональной экономической, а с течением времени, возможно - и политической интеграции. **Поэтому в данном контексте ЕС следует постоянно работать над продвижением преимуществ собственной модели по следующим направлениям:**

Во-первых, во внешних отношениях отойти от принципа „Россия прежде всего“, согласно которому все инициативы, предлагаемые ЕС, изначально реализуются с Россией, и лишь потом с другими странами - восточными соседями ЕС. ЕС нелегко доказать преимущества «Восточного партнерства» странам-партнерам, особенно в таких случаях, когда Россия, не участвующая в программе, может получить доступ на внутренний рынок ЕС (либо безвизовый режим) скорее, чем страны-участницы инициативы. Это работает на ослабление в регионе роли ЕС, как центра притяжения и нормативной силы.

Во-вторых, ЕС следует найти рецепт для минимизации (либо компенсации) издержек, которые несут страны для получения доступа на внутренний рынок ЕС. ЕС должен предложить четкое вознаграждение, ожидающее страну-партнера на внутреннем рынке ЕС взамен на приведение законодательства в соответствие с европейскими правилами и высокими стандартами.

В-третьих, ЕС должен научиться предлагать стимулы основным бизнес-структурам стран-партнеров, заинтересованным в проникнове-

нии на рынок ЕС. Данные структуры могут стать «локомотивами» интеграции страны-партнера с ЕС. Иначе говоря, схема снижения тарифов таможенных пошлин ЕС и квоты на экспорт, предлагаемые странам-партнерам, должны быть адекватны интересам бизнес-кругов внутри стран. Это может стать мотивом для них по проталкиванию европеизации.

В-четвертых, ЕС должен произвести интеграцию собственных инструментов в поле действия „Восточного партнерства“ в целях обеспечения их эффекта на стратегические секторы экономики стран-партнеров, находящихся между двумя интеграционными пространствами - в первую очередь, на энергетику и транспортную политику. Одним из вариантов может быть расширение на «Восточное партнерство» действия нового интегрированного инфраструктурного пакета ЕС «Connecting Europe», предусматривающего инвестиции в приоритетные сферы транспортов, энергетических и телекоммуникационных сетей. Такое решение позволило бы ЕС напрямую участвовать в создании энергетической и транспортной инфраструктуры государств, находящихся у его восточных границ, что окажет существенное влияние и на их геополитическое тяготение.

В-пятых, по отношению к Грузии, Молдове и, особенно, Украине необходимо усиление политики ЕС, что не означает компромиссов для репутации ЕС либо изменения условий политической интеграции, однако может проявляться в **создании большего количества промежуточных шагов и стимулов к устранению данными странами барьеров для реализации договоренностей с ЕС об ассоциации и либерализации торговли.** В этих целях следует воспользоваться приближающимся саммитом ЕС и «Восточного партнерства» в Вильнюсе в ноябре 2013 г. Стоит отметить, что в нынешней ситуации «замораживание» вступления в силу углубленного соглашения о свободной торговле и его увязывание с политическими требованиями в области верховенства права в комбинации с выгодами, которые Украине сулит участие в конкурирующем с ЕС интеграционном пространстве, может заставить Киев определиться в пользу альтернативного интеграционного проекта.

Выводы и направления дальнейших исследований

„Восточное партнерство“ и соглашения, предлагаемые странам-участницам программы, включают не только согласование технических норм регулирования с правилами ЕС, но и закрепление принципов демократической политической системы. **ЕС заинтересован в сохранении для стран «Восточного партнерства» стимулов к евроинтеграции в целях дальнейшего расширения пространства свободного общества, верховенства права, либеральной экономики.**

С точки зрения развития торговых отношений и взаимной выгоды оптимальным сценарием представляется либерализация торговли между ЕС, странами «Восточного партнерства» и ЕАС путем упразднения таможенных пошлин в торговле между собой. **Однако данный сценарий возможен лишь в теории в силу влияния лоббистских групп, отличия в политических и геополитических целях, преследуемых при либерализации торговли, а также большого значения для торговли нетарифных барьеров.**

В связи с тем, что устранение нетарифных барьеров, требующее внедрения либо признания регулятивных норм ЕС, в странах Евразии на данном этапе маловероятно либо же будет проходить медленно и выборочно, **странам «Восточного партнерства» придется выбирать между пространством регулирования ЕС и ЕАС.** Вступление в последний, скорее всего, будет означать более низкие адаптационные издержки для предприятий в краткосрочной перспективе, но интеграция в ЕС сулит большой потенциал экономического развития.

Привлекательность ЕС для стран „Восточного партнерства“ уменьшает затянувшийся кризис в странах еврозоны, которым стремится воспользоваться Россия для усиления собственного предложения. Связь между политикой „Восточного партнерства“ и кризиса еврозоны - косвенная и довольно отдаленная, однако руководству Литвы и других стран ЕС следует учитывать, что структурные реформы и другие меры по усилению конкурентоспособности и развитию экономики окажут не только прямое позитивное воздействие

на ЕС и государства, в него входящие, но и поднимут нормативную мощь ЕС и привлекательность интеграции с ним. **Полезным для этого будет и пересмотр норм регулирования ЕС в сторону упрощения, который был уже начат Еврокомиссией в рамках Лиссабонской стратегии, однако в последние годы обделен вниманием.**

На данный момент большинство элементов ЕАС находятся на стадии запуска либо подготовки, поэтому **в будущем необходимо более детально оценить условия для практической реализации данных планов, возможный риск осуществления планируемых интеграционных мер и возможные последствия для ЕС и Литвы.** Наиболее актуальными для Литвы и ЕС направлениями дальнейших исследований являются следующие:

- Контуры единого энергетического пространства ЕАС и их совместимость с интересами ЕС.
- Свободное передвижение рабочей силы в ЕАС и последствия для безопасности в регионе, а также их совместимость с продвижением визового диалога между ЕС и Россией.
- Евразийский ТС и транспортная политика - последствия для транспортного сектора Литвы и региона Балтийского моря.
- Россия, Беларусь и Казахстан - интересы бизнеса „за“ проект ЕАС (которые позволят прогнозировать дальнейшую динамику союза).
- Анализ направлений деловых интересов украинских коммерческих структур, обладающих политическим влиянием (оценка по принципу „снизу - вверх“ реальных интересов и потребностей бизнеса Украины на европейском направлении, что позволит оценить ожидания Украины и перспективы развития политики соседства ЕС „после соглашения об углубленной свободной торговле“).
- Предлагается глубже проанализировать возможности включения в ЕАС Кыргызстана и Таджикистана, которые в последнее время особенно активно „приглашаются“, а в случае Кыргызстана уже разработан план действий по вступлению в ТС, хотя еще

год тому назад всеми исследованиями как внутри Кыргызстана, так и проводимыми международными организациями делались противоположные прогнозы.

Почему ЕС не может официально признать ЕАС:

- **Действительные соглашения стран ЕАС с ЕС о партнерстве и сотрудничестве и членство в ВТО - обязательные предпосылки для признания ЕАС.**

С точки зрения России, признание ЕАС означает **фактический отказ от переговоров ЕС и России по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве и переход к переговорам ЕС с ЕАС.** Межрегиональные соглашения собой не заменяют соглашений о партнерстве и сотрудничестве⁸⁵. Надежды России, что путем перенесения переговоров в межрегиональное русло ЕС-ЕАС удастся диалог свести к вопросам торговли и уйти от вопросов верховенства права, политических реформ и прав человека во всех трех странах, не имеют под собой оснований, если Москва рассчитывает на такие же объемы сотрудничества, как и в расширенных соглашениях ЕС с Украиной, а также на визовый диалог. На политическом уровне беспочвенность данных ожиданий подтверждается резолюцией Европарламента от 13 декабря 2012 г., содержащей рекомендации Совету, Комиссии и Европейской службе внешних действий по новому соглашению между ЕС и Россией (2011/2050(INI)). Указанными рекомендациями предусматривается **приоритет соглашения о партнерстве и сотрудничестве, а также обязательств по ВТО перед любыми другими соглашениями, а также необходимость обеспечения не только экономической, но и**

⁸⁵ Соглашения о партнерстве и сотрудничестве - формат отношений ЕС со странами - восточными соседями, но не только. Для сравнения - все члены "Mercosur" с ЕС подписали рамочные договоренности о партнерстве, в которых закреплены демократические основы сотрудничества, соблюдение прав человека и другие политические принципы (кроме Венесуэлы, членство которой в "Mercosur" стало, по сути, мертвой точкой в переговорах между "Mercosur" и ЕС по региональному соглашению о свободной торговле).

политической модернизации как предпосылки для заключения таковых⁸⁶. Сотрудничество либо переговоры ЕС с ЕАС могут стать возможны лишь тогда, когда все страны ЕАС заключат с ЕС и введут в действие соглашения о партнерстве и сотрудничестве (как и все остальные восточные соседи ЕС).

Аналогичным образом с точки зрения стабильного торгового режима переговоры ЕС-ЕАС возможны лишь после **вступления всех государств ЕАС в ВТО**. В противном случае Россия, уже завершившая переговоры о членстве в ВТО, косвенно получает возможность поменять исход переговоров за счет других членов ЕАС, к тому же, только членство в ВТО (в идеальном случае - по истечению переходных сроков) может гарантировать более прозрачное разрешение споров между нелиберальными политическими и экономическими режимами, как и с ними. ЕС должен вести переговоры о либерализации торгово-экономических отношений с каждым из государств-членов ЕАС по отдельности до тех пор, пока каждое из них не вступит в ВТО. В противном случае неизбежна дилемма в связи с разным статусом каждого из

трех государств-членов ЕАС в отношениях с ЕС, а результатом игнорирования данных отличий может стать легитимизация белорусского режима (пропуск для Беларуси на внутренний рынок ЕС через «задний вход») и еще большее ограничение рычагов воздействия на него со стороны ЕС. ЕС также нуждается в более четкой стратегии действий ввиду предпринимаемых Россией протекционистских мер и игнорирования правил ВТО, т.к. на сегодняшний день Россия открыто в публичном пространстве комментирует нерешительность ЕС и критикует его по поводу применяемых к ней торговых мер.

- **Углубление интеграции в рамках ЕАС (свободное передвижение рабочей силы) и визовый диалог с ЕС: риски для ЕС.** Россия поддерживает безвизовый режим с большинством стран СНГ (отличающихся высокими показателями как по количеству экономических мигрантов, так и политических беженцев), по нынешнему законодательству процесс натурализации в России возможен, если лицо в течение трех лет состоит в браке с гражданином/кой России, сдает экзамен по русскому языку и конституции, обладает законным источником доходов, и ему уже не требуется проживание в России в течение пяти лет. ЕС следует обратить внимание на сценарий превращения России в промежуточное звено для миграции населения из других стран СНГ в ЕС, о чем свидетельствует аналогичный опыт балканских государств, а именно - модели миграции населения Турции, имеющей безвизовый режим со странами Балканского полуострова, в ЕС. К тому же, в ходе формирования Евразийского экономического пространства с участием России, Беларуси и Казахстана предполагается и единая визовая политика, т.е. будет отменен контроль на внутренних границах. По данным причинам у внешних границ ЕС возрастет риск нелегальной миграции. В целях смягчения возможных рисков в сфере нелегальной миграции, можно предложить ЕС (в качестве условия на переговорах с Россией о безвизовом режиме) поставить вопрос о заключении договора о реадмиссии со всеми государствами-членами евразийского

⁸⁶ Резолюция Европарламента от 13 декабря 2012 г. с рекомендациями Европарламента Совету, Комиссии и Европейской службе внешних действий о переговорах по новому соглашению между ЕС и Россией (2011/2050(INI): "По вопросу экономического взаимодействия настаивать на заключении двухстороннего соглашения ЕС-Россия, при этом четко давая понять, что соглашение между ЕС и таможенным союзом, возглавляемым Россией, может планироваться лишь на долгосрочную перспективу после вступления в силу двухстороннего соглашения"; "призывать российских коллег к проявлению четко выраженной политической воли к заключению соглашения о юридически обязательных положениях в сфере торговли и инвестиций - они должны основываться на положениях, уже включенных в СПС, а также должны соответствовать условиям вступления в ВТО; напомнить, что целью ЕС в данной сфере является улучшение и стабилизация бизнес-климата, т.к. это пойдет на пользу обеим странам и далее поспособствует достижению целей, установленных "Партнерством во имя модернизации", запущенным в 2010 г."; "ЕС остается привержен углублению и развитию отношений с Россией, а также инициативе "Партнерство во имя модернизации", основывающейся на совместных интересах и твердом обязательстве по укреплению всеобщих ценностей, демократических принципов, соблюдению прав человека и основ правового государства".

ТС. С учетом функций, делегируемых ЕАС, в ходе переговоров с Россией о безвизовом режиме следует закрепить связку между вступлением в силу безвизового режима и заключением договора о реадмиссии с Беларусью (и другими государствами-членами ЕАС).

- Создание ЕАС (как и любого другого экономического регионального блока) теоретически должно являться экономически обоснованным процессом между тремя государствами - Россией, Беларусью, Казахстаном. Но это не так. Данный процесс носит контрпродуктивный характер для переговоров Казахстана о вступлении в ВТО и в отношении общих тенденций к либерализации в регионе. ЕС не был заинтересован в отдельном сотрудничестве с СНГ либо с Союзным государством России и Беларуси, и также он не заинтересован в проекте ЕАС, не отличающемся повесткой каких бы то ни было либеральных экономических реформ, а лишь новой системой формирования тарифов таможенных пошлин. **Вступив в диалог с блоком, состоящим из трех различных, но недемократических режимов (что означает отсутствие прозрачности и в принятии решений, и в разрешении споров), ЕС не приобретет дополнительных рычагов по оказанию влияния на работу блока, наоборот - утратит единственный рычаг, имеющийся на данный момент - право легитимизировать либо не легитимизировать функционирование данного союза.** Даже элементарный анализ показывает, что ЕАС формируется исходя не из естественной потребности региона в экономической интеграции, а как инструмент по отношению к ЕС и другим странам «Восточного партнерства» (т.е. предусматривается не только углубление интеграции внутри союза, но и расширение, в первую очередь, за счет Украины, Молдовы).
- В свете вышесказанного, **решения не только о политическом, но и техническом сотрудничестве с ЕАС** (стоит обратить внимание на то, что различные директораты

Еврокомиссии, к примеру, «Евростат», уже подписали протокол о сотрудничестве с ЕЭК, Генеральный директорат по здравоохранению и защите потребителей также общается не только с национальными структурами евразийского ТС, но и с представителями ЕЭК) **не могут приниматься автоматически** не в силу рискованности, а, прежде всего, во избежание косвенной легитимизации органов ЕАС. То же самое касается двухсторонних контактов - позиция ЕС должна быть единой и последовательной: обязательными условиями для диалога являются соглашения о партнерстве и сотрудничестве, а также членство в ВТО.

- Необходимо оценить **позицию самого ЕС по отношению к восточным соседям и перспективы оказания влияния.** Признание Евразии путем начала переговоров либо даже запуска ЕС программы поддержки институционального развития ЕАС до принятия дальнейших решений о стратегии в отношении Беларуси будет, по сути, означать отказ от какой-либо самостоятельной стратегии ЕС в отношении режима Александра Лукашенко и передачу всех экономических рычагов в руки ЕАС.
- В политическом смысле то же самое можно сказать о „Восточном партнерстве“ - **пока сам ЕС не ответил себе, «что будет после углубленной свободной торговли и визового диалога», вступление в диалог с ЕАС только внесет дополнительную сумятицу в региональную динамику.** Украина, Молдова и другие страны на восток от ЕС должны видеть четкую позицию ЕС - сближение с ЕС возможно через Европейскую политику соседства и договорные отношения с ЕС.
- **Следует обратить внимание на дополнительные измерения ЕАС, контуры которых пока что четко не определены: единая политика в области энергетики, свободного передвижения людей, возможно, и в транспортной сфере.** Реализация упомянутых направлений политики неизбежно отразится на всем регионе и ЕС,

на региональной безопасности, энергетических и экономических интересах ЕС.

Энергетическое измерение: В ходе дальнейшего изучения Евросоюзом вопроса о признании ЕАС, стоит серьезно поинтересоваться отношением данного объединения к Энергетической хартии и, возможно, вопрос признания ЕАС хотя бы отчасти связать с возвращением России в сферу регулирования Хартии. Разработка энергетического направления может коснуться не только цен на ресурсы, но и передачей прав собственности

на инфраструктуру, а также косвенно затронуть и Украину с Молдовой, стремящиеся к энергетической независимости от России.

Транспортная политика. Одни лишь изменения в области обложения таможенными пошлинами могут оказать ключевое влияние на конкурентоспособность таких транспортных проектов Литвы, как „Викинг“ и „Солнце“. Консолидация транспортной политики внутри ЕАС может иметь прямые последствия и для потоков белорусских грузов, следующих через Литву.

Органы ТС и ЕАС

Определяет стратегию и цели дальнейшего развития ТС и ЕАС

Высший Евразийский экономический совет:

- на уровне глав государств
- на уровне премьеров

Суд ЕврАзЭС

Постоянно действующий регулирующий орган ТС и ЕАС

Евразийская экономическая комиссия (Комиссия, ЕЭК)

Совет ЕЭК:
3 члена ЕЭК

Структурные подразделения ЕЭК

Департаменты ЕЭК

Обеспечивает функционирование ТС и ЕАС, вносит предложения по дальнейшему развитию

Коллегия ЕЭК:
Председатель и 8 членов Коллегии

Консультативные органы ЕЭК

Миссии ЕЭК в государствах ТС, в третьих странах, при международных организациях
(Открываются решением Евразийского экономического совета)

Обеспечивают взаимодействие с госорганами членов ТС

Коллегия ЕЭК

Евразийская экономическая комиссия

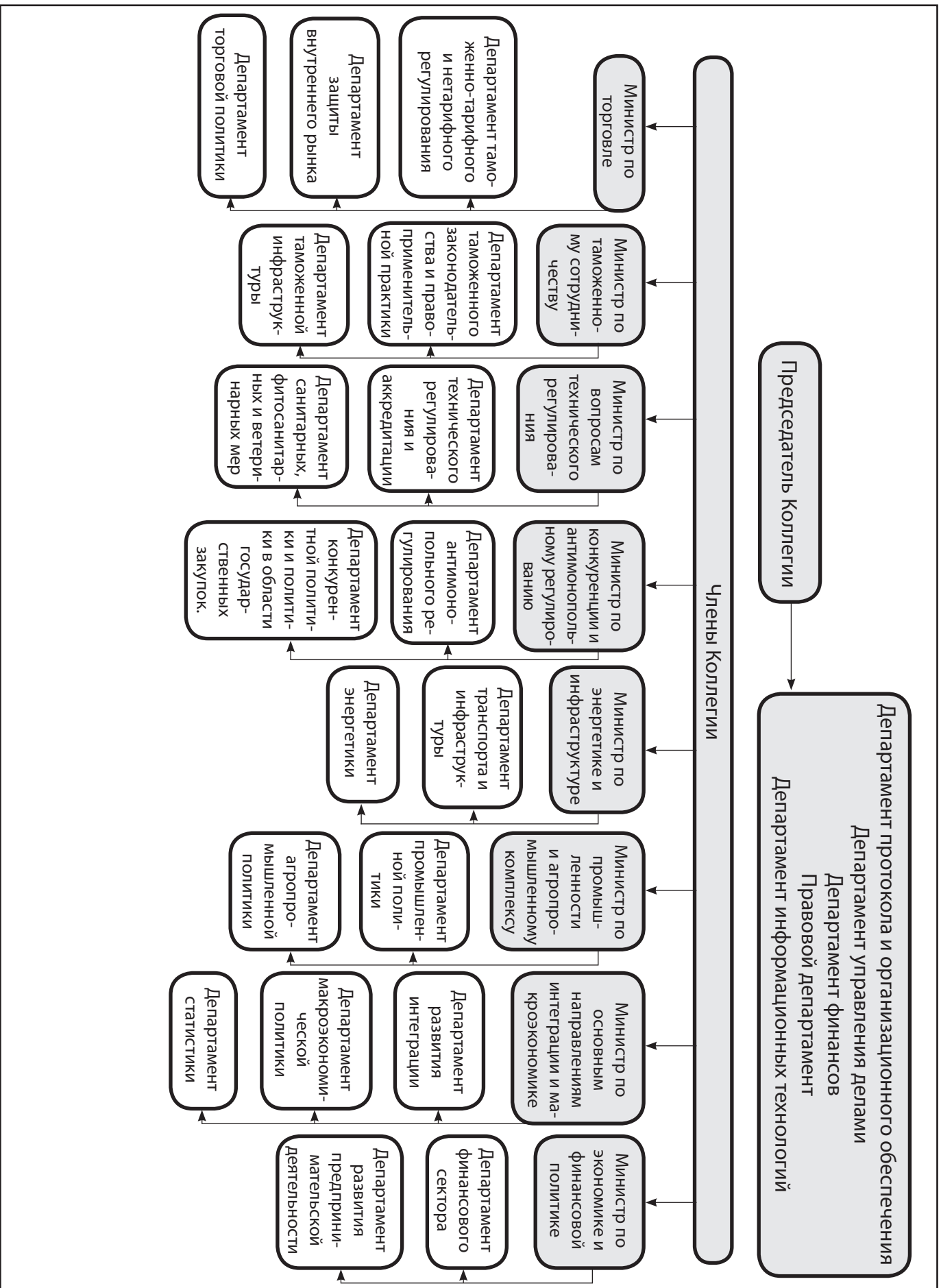
Председатель Коллегии ЕЭК

Христенко Виктор

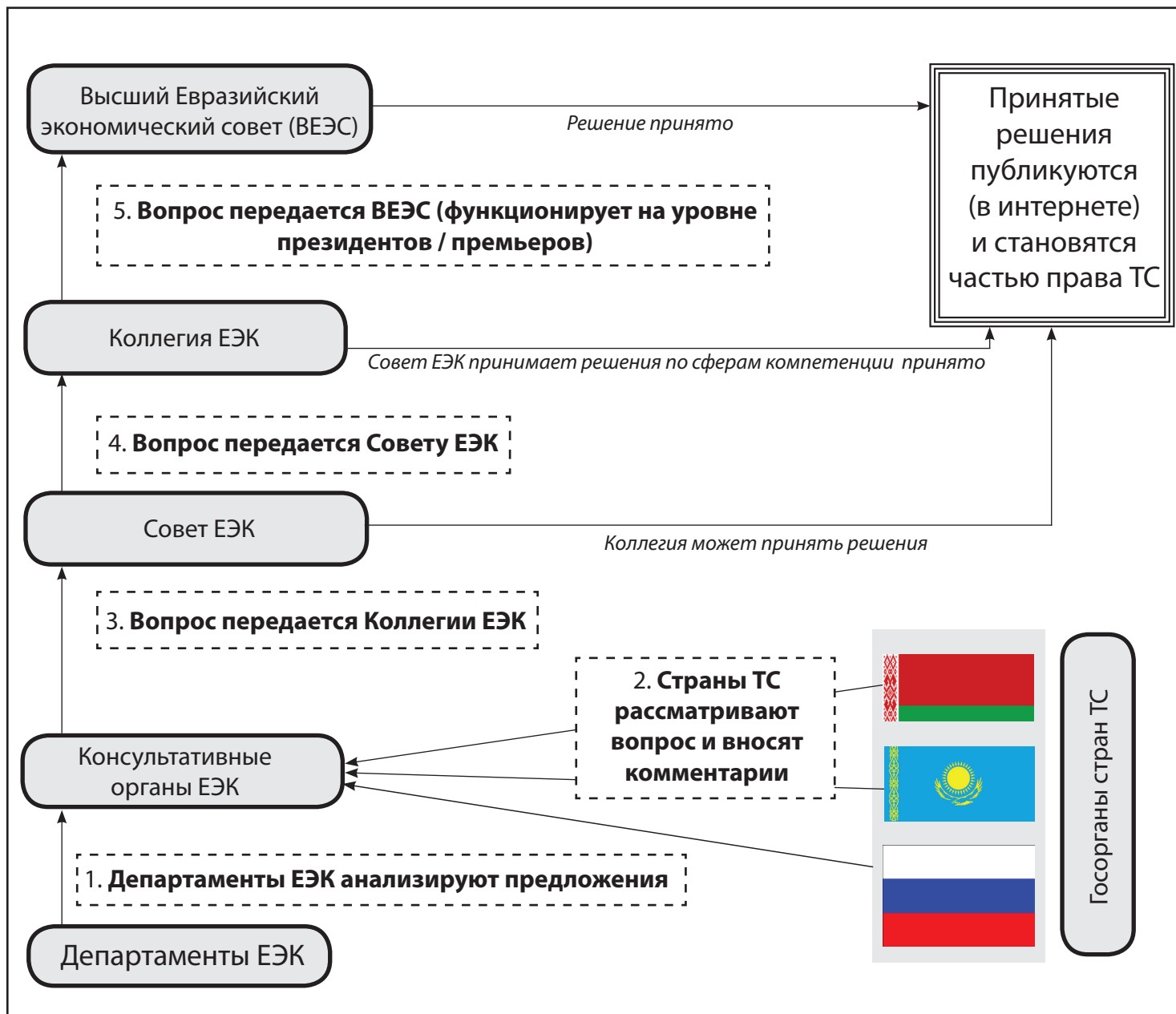


<p>Валовая Татьяна </p> <p>– член Коллегии (Министр) по основным направлениям интеграции и макроэкономике</p>	<p>Корешков Валерий </p> <p>– член Коллегии (Министр) по вопросам технического регулирования</p>	<p>Слепнев Андрей </p> <p>– член Коллегии (Министр) по торговле</p>	<p>Ахметов Даниал </p> <p>– член Коллегии (Министр) по энергетике и инфраструктуре</p>
<p>Сидорский Сергей </p> <p>– член Коллегии (Министр) по промышленности и агропромышленному комплексу</p>	<p>Алдабергенов Нурлан </p> <p>– член Коллегии (Министр) по конкуренции</p>	<p>Гошин Владимир </p> <p>– член Коллегии (Министр) по таможенному сотрудничеству</p>	<p>Сулейманов Тимур </p> <p>– член Коллегии (Министр) по экономике и финансовой политике</p>

Коллегия ЕЭК



Принятие решений в ТС и ЕАЭС



Персональный состав Коллегии ЕЭК и распределение обязанностей:

- **Христенко Виктор (представитель России) – Председатель Коллегии ЕЭК.** Осуществляет общее руководство и контроль деятельности Коллегии, осуществляет координацию кадровой, финансовой, правовой деятельности Коллегии, координирует работу Коллегии по вопросам основных направлений интеграционного взаимодействия, организации управления делами и информатизации работы Комиссии, подготовки проекта бюджета Комиссии, подготовки отчета об исполнении бюджета Комиссии, обеспечения работы Комиссии и Высшего Евразийского экономического совета, подготовки и проведения заседаний Совета и Высшего Евразийского экономического совета, организации деятельности Коллегии и выполнения возложенных на нее функций.
- **Валовая Татьяна (представитель России) – член Коллегии (Министр) по основным направлениям интеграции и макроэкономике.** Обеспечивает реализацию функций Комиссии в сферах интеграционной политики, кодификации договорно-правовой базы Таможенного союза и ЕЭП, макроэкономики, в том числе, по вопросам разработки основных направлений экономического развития, определения сценарных параметров и основных ориентиров макроэкономической политики; мониторинга и анализа экономического развития Сторон; статистики.
- **Слепнев Андрей (представитель России) – член Коллегии (Министр) по торговле.** Обеспечивает реализацию функций Комиссии в сферах таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, ведения единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности ТС, проведения специальных защитных, компенсационных и антидемпинговых расследований, унификации торговых режимов и заключения соглашений о свободной торговле с третьими странами, экспортного контроля.
- **Гошин Владимир (представитель Беларуси) – член Коллегии (Министр) по таможенному сотрудничеству.** Обеспечивает реализацию функций Комиссии в сферах таможенного законодательства и правоприменительной практики, таможенного администрирования, в том числе, по вопросам применения таможенных процедур, проведения таможенного контроля, развития и использования таможенной инфраструктуры, информационных технологий в таможенной сфере.
- **Корешков Валерий (представитель Беларуси) – член Коллегии (Министр) по вопросам технического регулирования.** Обеспечивает реализацию функций Комиссии по вопросам, относящимся к сферам технического регулирования, аккредитации, санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер.
- **Сидорский Сергей (представитель Беларуси) – член Коллегии (Министр) по промышленности и агропромышленному комплексу.** Обеспечивает реализацию функций Комиссии в сферах промышленной политики, сельскохозяйственной политики, межгосударственных программ и межгосударственных проектов, промышленных субсидий, сельскохозяйственных субсидий.
- **Сулейманов Тимур (представитель Казахстана) – член Коллегии (Министр) по экономике и финансовой политике.** Обеспечивает реализацию функций Комиссии в сферах, условий ведения предпринимательской деятельности и инвестиций, охраны и защиты результатов интеллектуальной деятельности, трудовой миграции, финансовых рынков, валютной политики, банковской сфере, сфере страхования, рынка ценных бумаг, зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин, налоговой политики.
- **Ахметов Даниал (представитель Казахстана) – член Коллегии (Министр) по энергетике и инфраструктуре.** Обеспе-

чивает реализацию функций Комиссии в сферах энергетической политики, естественных монополий, инфраструктуры, транспорта и перевозок, в том числе, по вопросам регулирования доступа к услугам железнодорожного транспорта, согласование применения исключительных тарифов, проведение расследований, принятие решений о приостановлении/отмене решений по изменению тарифов.

- **Алдабергенов Нурлан (представитель Казахстана) – член Коллегии (Министр) по конкуренции и по антимонопольному регулированию.** Обеспечивает реализацию

функций Комиссии в сферах конкурентной политики, контроля за соблюдением единых правил конкуренции, применения санкций и наложении штрафов, о пресечении нарушений, ценового регулирования, в том числе, по вопросам контроля за введением государственного ценового регулирования, согласования продления сроков введения государственного ценового регулирования; государственных и муниципальных закупок, в том числе, по вопросам проведения согласованной политики в области закупок, отмены изъятий из национального режима, устранения факта нарушения обязательств в области государственных закупок.

Резюме исследования

Теоретически и для Евросоюза, и для Литвы выгодна либерализация торговли между ЕС, странами „Восточного партнерства“ и всем формирующимся Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС), ведущая к упразднению таможенных пошлин во взаимной торговле. Однако подобное развитие событий невозможно в силу неспособности России брать на себя и в дальнейшем соблюдать обязательства в рамках договорных отношений с ЕС, а также в силу влияния различных лоббистских групп, отличий в политических и геополитических целях, стоящих за мерами либерализации торговли, и большого значения для торговли нетарифных барьеров. **Любая сколько-нибудь значимая либерализация со стороны ЕС в сфере торговли, а тем более - передвижения людей, капитала либо оказания услуг в отношении восточных соседей будет неизбежно увязываться с внедрением в соседних странах норм регулирования ЕС.** Безусловно, на уровне теории представить себе зону свободной торговли без пошлин между ЕС и ЕАЭС возможно, но такая зона свободной торговли будет фрагментирована и ограничится некоторыми для стран Евразии, скорее всего, неактуальными продуктами. Поэтому, **несмотря на риторику российского руководства об общеевропейском экономическом пространстве, данная риторика не соответствует ни реальной политике России, ни ЕС, что означает - по крайней мере, на данном этапе - дилемму для стран «Восточного партнерства»: интегрироваться в ЕС либо определяться в пользу углубления отношений с ЕАЭС.**

Характер евразийской интеграции заставляет страны „Восточного партнерства“ выбирать между зонами регулирования ЕС и ЕАЭС. Вступление в ЕАЭС, скорее всего, будет означать более низкий уровень краткосрочных адаптационных издержек для бизнеса, однако интеграция с ЕС сулит больший потенциал экономического развития. Проект ЕАЭС следует рассматривать не только в контексте конкуренции в регионе «Восточного соседства». С точки зрения России, взаимодействие между ЕС и ЕАЭС должно собой заменить переговоры Россия-ЕС по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве (что

влечет за собой отказ от всех составляющих переговоров, затрагивающих вопросы демократизации, энергетического сектора, экономических реформ, прав человека). **Путем заключения углубленных соглашений о свободной торговле ЕС теоретически не препятствует дальнейшей взаимной интеграции стран, однако после вступления в Таможенный союз (ТС) данные страны утрачивают возможность сохранения либо заключения двухсторонних соглашений с ЕС. Вступление в евразийский ТС означает невозможность для государства присутствовать в экономической орбите ЕС (посредством углубленных соглашений о свободной торговле), т.к. подразумевает пересмотр тарифной политики и торговых стандартов.**

В архитектуре внешней политики России евразийский ТС является институциональным инструментом контроля над повесткой дня стран-государств в области внешнеторговой политики и отношений с ЕС. Все недавние инициативы Украины по сохранению доступа на рынки СНГ путем заключения стандартных соглашений о свободной торговле, не требующих унификации внешнетарифного тарифа и, соответственно, не являющихся препятствием для участия страны в углубленном режиме свободной торговли с ЕС, Россией были заблокированы. Таким образом, Россия не оставляет промежуточных вариантов, которые могли бы позволить странам совместить евроориентацию и сложившиеся естественные связи с СНГ. Следует обратить внимание, что **целью наблюдаемого интеграционного процесса является не только экономическая, но и политическая интеграция стран-участниц.** К тому же, хотя пределы возможной политической интеграции не обозначены, заметна особая активизация усилий как со стороны России, так и представителей самого ЕАЭС по обеспечению и закреплению политического признания данного формирующегося образования.

Поэтому можно утверждать, что расширение ЕАЭС в регион, соседствующий и с Россией, и с ЕС (например, вступление Украины либо Молдовы), будет являться серьезным вызовом для „Восточного партнерства“, основной опорой которого является возможность для стран-партнеров за-

ключения соглашений о свободной торговле, что будет означать и внедрение европейских правил, а также проникновение на внутриевропейский рынок.

Основной мишенью расширения ЕАС является Украина. В нынешнем положении, когда ратификация и вступление в силу углубленного соглашения о свободной торговле „заморожены“ и увязываются с политическими требованиями в сфере верховенства права, а со стороны евразийского ТС (а точнее - России) предлагается комбинация различных поощрительных мер для Украины, это может подтолкнуть Киев к выбору в пользу данного альтернативного интеграционного проекта.

Какова должна быть стратегия ЕС в отношении ЕАС? Динамика развития евразийского ТС носит контрпродуктивный характер по отношению к принципам внешней политики ЕС: евразийскому ТС не хватает ключевых элементов, которые позволили бы его расценивать в качестве сбалансированного проекта региональной интеграции, способствующего трансформации экономики государств-членов, а скорее он воспринимается как нелиберальный проект по упрощению торгового режима между нелиберальными режимами. Продвижение евразийского ТС негативно отражается на развитии отношений ЕС-Россия (затягиваются переговоры по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве), на рычагах воздействия ЕС на белорусский режим и, возможно - на эффективности политики «Восточного партнерства». Следует отметить, что евразийский ТС может вызвать протекционистский эффект и одновременно означает препятствия для проникновения продукции ЕС на рынки восточных партнеров ЕС. Поэтому стратегия ЕС по отношению к евразийскому ТС должны заключаться в следующем: а) никаких межрегиональных переговоров либо других инициатив сотрудничества (дабы не легитимизировать возможные дисбалансы влияния между государствами-членами и не протаривать «обходных путей» для авторитарных режимов, таких как белорусский); б) двухсторонние отношения и европейская политика соседства должны остаться однозначным приоритетом и не могут становиться заложниками взаимосвязей между

тремя государствами; в) необходим постоянный мониторинг развития евразийского ТС с оценкой и нейтрализацией возможных рисков для приоритетов, обозначенных выше; г) ЕС должен постоянно усиливать заметность и доступность преимуществ политической и экономической модели ЕС в восточных государствах-соседах ЕС. Последняя цель должна преследоваться по следующим направлениям:

Во-первых, ЕС следует найти рецепт для минимизации издержек, которые несут страны для получения доступа на внутренний рынок ЕС. ЕС должен предложить четкое вознаграждение, ожидающее страну-партнера на внутреннем рынке ЕС взамен на приведение законодательства в соответствие с европейскими правилами и стандартами. Технические вопросы стандартизации не могут стать препятствием для реализации нормативной силы ЕС. Данные процессы должны восприниматься не как реакция на расширение ЕАС, а как часть более широкой дискуссии между ЕС и восточными партнерами, «чего ожидать после подписания углубленного соглашения о зоне свободной торговли».

Во-вторых, ЕС должен научиться предлагать стимулы основным бизнес-структурам стран-партнеров, заинтересованным в проникновении на рынок ЕС. Данные структуры могут стать «локомотивами» интеграции страны-партнера с ЕС. Иначе говоря, схема снижения тарифов таможенных пошлин ЕС и квоты на экспорт, предлагаемые странам-партнерам, должны быть адекватны интересам бизнес-кругов внутри стран.

Почему ЕС не может официально признать ЕАС?

Действительные соглашения стран ЕАС с ЕС о партнерстве и сотрудничестве и членство в ВТО должны являться обязательными предпосылками для признания ЕАС.

Межрегиональные соглашения собой не заменя-

ют соглашений о партнерстве и сотрудничестве¹. Надежды России, что путем перенесения переговоров в межрегиональное русло ЕС-ЕАС удастся диалог свести к вопросам торговли и уйти от вопросов верховенства права, политических реформ и прав человека во всех трех странах, не имеют под собой оснований². **Сотрудничество либо переговоры ЕС с ЕАС могут стать возможны лишь тогда, когда все страны ЕАС заключат с ЕС и введут в действие соглашения о партнерстве и сотрудничестве (как и все остальные восточные соседи ЕС).**

Аналогичным образом с точки зрения стабильного торгового режима переговоры ЕС-ЕАС возможны лишь после вступления всех государств ЕАС в ВТО. В противном случае Россия, уже завершившая переговоры о членстве в ВТО, косвенно получает возможность поменять исход переговоров за счет других членов ЕАС, к тому же, только членство в ВТО (в идеальном случае - по истечению переходных сроков) может гарантировать более прозрачное разрешение споров между нелиберальными политическими и экономическими режимами, как и с ними.

При рассмотрении вопроса признания и непризнания ЕАС необходимо принимать во внимание следующие стороны вопроса:

¹ Соглашения о партнерстве и сотрудничестве - формат отношений ЕС со странами - восточными соседями, но не только. Для сравнения - все члены "Mercosur" с ЕС подписали рамочные договоренности о партнерстве, в которых закреплены демократические основы сотрудничества, соблюдение прав человека и другие политические принципы (кроме Венесуэлы, членство которой в "Mercosur" стало, по сути, мертвой точкой в переговорах между "Mercosur" и ЕС по региональному соглашению о свободной торговле).

² Резолюцией Европарламента от 13 декабря 2012 г. с рекомендациями Европарламента Совету, Комиссии и Европейской службе внешних действий о переговорах по новому соглашению между ЕС и Россией (2011/2050(INI)) определяется приоритетность соглашения о партнерстве и сотрудничестве и обязательств перед ВТО по отношению к любым другим соглашениям, а также необходимость обеспечения не только экономической, но и политической модернизации в качестве предпосылки для заключения таковых.

- **Углубление интеграции в рамках ЕАС (свободное передвижение рабочей силы) и визовый диалог с ЕС: риски для ЕС.** Россия поддерживает безвизовый режим с большинством стран СНГ (отличающихся высокими показателями как по количеству экономических мигрантов, так и политических беженцев), по нынешнему законодательству процесс натурализации в России возможен, если лицо в течение трех лет состоит в браке с гражданином/кой России, сдает экзамен по русскому языку и конституции, обладает законным источником доходов, и ему уже не требуется проживание в России в течение пяти лет. ЕС следует обратить внимание на сценарий превращения России в промежуточное звено для миграции населения из других стран СНГ в ЕС, о чем свидетельствует аналогичный опыт балканских государств, а именно - модели миграции населения Турции, имеющей безвизовый режим со странами Балканского полуострова, в ЕС. К тому же, в ходе формирования Евразийского экономического пространства с участием России, Беларуси и Казахстана предполагается и единая визовая политика, т.е. будет отменен контроль на внутренних границах. По данным причинам у внешних границ ЕС возрастет риск нелегальной миграции. В целях смягчения возможных рисков в сфере нелегальной миграции, можно предложить ЕС (в качестве условия на переговорах с Россией о безвизовом режиме) поставить вопрос о заключении договора о реадмиссии со всеми государствами-членами евразийского ТС. С учетом функций, делегируемых ЕАС, в ходе переговоров с Россией о безвизовом режиме следует закрепить связку между вступлением в силу безвизового режима и заключением договора о реадмиссии с Беларусью (и другими государствами-членами ЕАС).
- Создание ЕАС не является экономически обоснованным внутренним процессом, данный процесс носит контрпродуктивный характер для переговоров Казахстана о вступлении в ВТО и в отношении общих тенденций к либерализации в регионе.

Нужно заметить, что и в случае Беларуси, и Казахстана, и России сложно говорить о самостоятельных решениях с точки зрения демократического контроля - ни одна из стран не относится к разряду свободных обществ, что означает отсутствие правового государства и беспристрастных судов. Естественно, все эти черты, скорее всего, „перекочуют“ и в региональное объединение. **Вступив в диалог с блоком, состоящим из трех различных, но недемократических режимов (что означает отсутствие прозрачности и в принятии решений, и в разрешении споров), ЕС утратит единственный рычаг, имеющийся на данный момент - право легитимизировать либо не легитимизировать функционирование данного союза.**

- Необходимо оценить **позицию самого ЕС по отношению к восточным соседям и перспективы оказания влияния.** Признание Евразии путем начала переговоров либо даже запуска ЕС программы поддержки институционального развития ЕАС до принятия дальнейших решений о стратегии в отношении Беларуси будет, по сути, означать отказ от какой-либо самостоятельной стратегии ЕС в отношении режима Александра Лукашенко и передачу всех экономи-

ческих рычагов в руки ЕАС. Помимо этого, признание ЕАС и переговоры с ним по соглашению о свободной торговле создадут предпосылки для возобновления Беларуси отношений с ЕС «через задний вход».

- То же можно сказать о „Восточном партнерстве“ - **пока сам ЕС не ответил себе, «что будет после углубленной свободной торговли и визового диалога», вступление в диалог с ЕАС только внесет дополнительную сумятицу в региональную динамику.** Украина, Молдова и другие страны на восток от ЕС должны видеть четкую позицию ЕС - сближение с ЕС возможно через Европейскую политику соседства и договорные отношения с ЕС.
- Следует обратить внимание на все уровни взаимодействия - и политический, и технический, и двухсторонний. **Уже сейчас заметное стремление структур ТС так или иначе формализовать отношения с различными агентствами ЕС следует расценивать как возможный риск (даже техническое сотрудничество не может осуществляться «автоматически», т.к. является косвенной легитимизацией деятельности ЕАС даже в отсутствие соответствующего политического решения).**

