

Таможенный союз ЕврАзЭС - начало глубокой интеграции на постсоветском пространстве

© 2010 С.Р. Курбонов

Государственный университет - Высшая школа экономики, г. Москва

E-mail: sobirjon.kurbonov@gmail.com

Рассматриваются все этапы формирования Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС до настоящего времени, а также возможные последствия формирования единой таможенной территории в рамках "тройки".

Ключевые слова: ЕврАзЭС, таможенный союз, единая таможенная территория, ВТО, единый таможенный тариф, таможенный кодекс, экономическая интеграция, глубокая интеграция.

Теория таможенных союзов доказывает, что имеются объективные преграды для присоединения государств к формирующимся таможенным союзам и экономическим блокам¹. Так, страны Центральной и Южной Америки воздерживаются от поддержки предложений США, доминирующих в блоке НАФТА, о введении Пан-американской зоны свободной торговли². Кыргызская Республика, Республика Таджикистан и Республика Казахстан просчитывают критические последствия интеграционных проектов Китая. Российская Федерация и Республика Беларусь, ориентируясь на разностороннее сотрудничество с ЕС, вместе с тем усматривают определенные рамки для такого сотрудничества.

С учетом исторически сложившихся экономических связей и взаимодополняемости национальных экономик закономерными, по мнению специалистов³, выглядят попытки пяти государств (членов Евразийского экономического сообщества) - России, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Таджикистана - реализовать самостоятельный региональный экономический проект - Таможенный союз (ТС) и Единое экономическое пространство (ЕЭП).

1. Этапы формирования Таможенного союза

Начало процессам формирования ТС ЕврАзЭС было положено еще в период существования ТС как организации.

Документом, учреждающим ТС, является Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.⁴ В соответствии со ст. 21 данного договора ТС в качестве торгово-экономического объединения предполагает наличие:

- единой таможенной территории;
- общего таможенного тарифа;
- режима, не допускающего каких-либо тарифных и нетарифных ограничений (лицензирование, квотирование) во взаимной торговле,

за исключением случаев, предусмотренных данным договором;

- упрощения и последующей отмены таможенного контроля на внутренних таможенных границах;
- однотипных механизмов регулирования экономики и торговли, базирующихся на универсальных рыночных принципах хозяйствования и гармонизированном экономическом законодательстве;
- органов управления, обеспечивающих условия функционирования и развития таможенного союза;
- единой таможенной политики и применения единых таможенных режимов.

В целях оптимизации процессов формирования ТС и ЕЭП решением глав государств - участников ЕврАзЭС от 16 августа 2006 г. предусмотрено, что формирование ТС, а в дальнейшем и ЕЭП будет осуществляться первоначально на базе трех стран - Белоруссии, Казахстана и России.

В соответствии с указанным решением главами трех стран на заседании Межгоссовета, состоявшемся в городе Душанбе 6 октября 2007 г., были подписаны основополагающие документы договорно-правовой базы "Таможенного союза Белоруссии, Казахстана и России" (далее - ТС-3). В частности, были приняты следующие основные документы, учреждающие ТС-3:

- 1) Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза.
- 2) Договор о Комиссии Таможенного союза.

Тогда же решением Межгоссовета на уровне глав государств был утвержден Перечень международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза. С момента утверждения содержание указанного Перечня дополнялось новыми документами. Последняя его редакция от 29 ноября 2009 г. в части первой своего содержания включает в себя 13 междуна-

родных договоров, действующих в рамках ЕврАзЭС, в части второй - 38 международных договоров, направленных на завершение договорно-правовой базы ТС. Решение о вступлении в силу международного договора, включенного в часть вторую Перечня, принимается высшим органом ТС при наличии информации депозитария о выполнении сторонами соответствующих внутригосударственных процедур.

Последовательность действий по формированию единой таможенной территории и Таможенного союза на период 2007-2010 гг. закреплена в Плане действий по формированию Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества, утвержденного решением Межгоссовета от 6 октября 2007 г. Реализация указанного Плана осуществляется в соответствии с мероприятиями, утвержденными Интеграционным комитетом 23 апреля 2008 г., а также с этапами и сроками, одобренными решением Межгоссовета от 9 июня 2009 г.

Согласно Договору о формировании ЕврАзЭС, высшим органом в структуре правления ТС ЕврАзЭС является Межгосударственный Совет. Решения в ТС принимаются представителями Межгосударственного Совета от Договаривающихся Сторон, формирующих ТС.

С момента вступления в силу Договора о Комиссии Таможенного союза 10 октября 2008 г. роль исполнительного органа в структуре ТС перешла Комиссии таможенного союза (далее - Комиссия). Согласно Договору, Комиссия является единым постоянно действующим регулирующим органом ТС и основная ее задача - обеспечение условий функционирования и развития ТС.

Как отметил Председатель Правительства РФ Владимир Путин на первом заседании Комиссии, "Комиссия Таможенного союза - это абсолютно новое качество начала работ по интеграции, это первый наднациональный орган, который создан на постсоветском пространстве"⁵.

Рабочим органом Комиссии является Секретариат Комиссии (далее - Секретариат). Секретариат осуществляет организацию работы и информационно-техническое обеспечение работы Комиссии.

После объединения таможенных территорий государств, формирующих ТС, полномочия Суда Сообщества должны дополниться следующими функциями:

- рассмотрение дела о соответствии актов органов ТС международным договорам, формирующим правовую базу ТС;
- рассмотрение дела об оспаривании решений, действий (бездействий) органов ТС;

- толкование международных договоров, формирующих правовую базу ТС, актов, принятых органами ТС;

- разрешение споров между Комиссией и государствами, входящими в ТС, а также между государствами - членами ТС по выполнению ими обязательств в рамках ТС.

Вопреки мнениям скептиков, которые, ссылаясь на европейский опыт, предрекали евразийским интеграционным процессам протяженность в несколько десятилетий, Сообществу удалось в довольно сжатый срок сформировать правовую базу Таможенного союза. За период 2007-2009 гг. государствами ЕврАзЭС подписано 77 документов по формированию правовой базы Таможенного союза, в том числе 42 международных договора, из которых 19 уже ратифицированы сторонами, 14 из них вступили в силу. Также принято 40 решений Межгоссовета на уровне глав государств и глав правительств. Следует отметить, что принятие в сжатые сроки такого количества значимых документов произошло только благодаря политической воле глав государств и практической деятельности правительств трех стран. Несопоставимость европейского опыта с ЕврАзЭС в плане сроков реализации этапов экономической интеграции связано с тем, что государства - члены ЕврАзЭС на данном этапе развития взаимного сотрудничества имеют более развитую культурную общность и, более того, эти государства скорее переживают этапы реинтеграции, нежели интеграции.

Ключевым событием в процессе формирования ТС-3 явилось подписание президентами Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан 27 ноября 2009 г. Таможенного кодекса и Единого таможенного тарифа (ЕТТ⁶). Эти шаги создали предпосылки для введения в действие с 1 января 2010 г. первых механизмов ТС-3: Единого порядка тарифного и нетарифного регулирования, включая единый порядок оформления лицензий и ограничений во внешней торговле.

В ситуации, когда две группы стран оказались на разной глубине интеграционных процессов одного экономического блока (Белоруссия, Казахстан и Россия - на стадии ТС, Киргизия и Таджикистан - на стадии ЗСТ), эти процессы приобрели разноскоростной и многоуровневый характер. Такой подход, по мнению автора, позволяет ускорить интеграцию в рамках Сообщества и дает возможность отстающим государствам постепенно адаптировать свои экономики к меняющимся условиям.

Таким образом, с 2010 г. на территории Белоруссии, Казахстана и России к товарам из тре-

тых стран применяются единые ставки ввозных таможенных пошлин, установленные Единым таможенным тарифом (ЕТТ) ЕврАзЭС. С этого момента единственным компетентным органом по внесению изменений в ЕТТ является Комиссия.

ЕТТ ЕврАзЭС разрабатывался на основе консенсуса государств - членов Сообщества и включает в себя более 11 тыс. товарных позиций. ЕТТ в основном совпадает с ранее действовавшими в России и Белоруссии тарифами и в результате его введения неизменными в России и Белоруссии остались 82% и 75% ставок ввозных таможенных пошлин, соответственно. Для Казахстана данный показатель составил всего лишь 45%. Казахстан повысил 45% ставок, Белоруссия - 18%, Россия - 4%.

Идеальным было бы согласовать все 100% номенклатуры товаров, находящихся во внешнем обороте стран ЕврАзЭС (порядка 12 000 товарных позиций). Однако реально такая ситуация невозможна хотя бы потому, что экономические интересы стран требуют исключений из общих правил в сторону ослабления или ужесточения торговой политики по отношению к тому или иному виду товаров. В частности, для Казахстана, которому пришлось существенно изменить ставки таможенных пошлин, предусмотрена возможность временного применения тарифных льгот (сроком до 5 лет) по ряду товарных номенклатур, являющихся чувствительными для экономики страны.

Кроме того, предусматриваются благоприятные условия для развития на территории ТС промышленной сборки моторных транспортных средств, произведенных хозяйствующими субъектами государств - участников ТС при выполнении соответствующих критериев, отражающих масштаб производства и величину добавленной стоимости. Тарифные льготы также будут предоставляться в отношении технологического оборудования, комплектующих и запасных частей к нему, сырья и материалов, ввозимых для исключительного использования на территории государств - участников ТС в рамках реализации значимых для них инвестиционных проектов⁷.

С введением в действие 1 января 2010 г. Соглашения о едином таможенно-тарифном регулировании и Соглашения о едином нетарифном регулировании Таможенного союза завершён подготовительный этап и начался первый этап, который, по заявлению секретаря Комиссии ТС, продлится до 1 июля 2010 г.: "С 1 июля, с введением в действие единого Таможенного кодекса, завершится формирование единой та-

моженной территории и начнется следующий этап, в течение которого будет осуществлена отмена таможенного и других форм пограничного контроля между государствами - участниками ТС. К 1 июля 2011 года этот процесс будет завершён"⁸.

Государствам ТС-3 необходимо было до формирования единой таможенной территории согласовать порядок расщепления поступлений от импортных таможенных пошлин в бюджеты стран - участниц ТС. Идеальным было бы установить точную статистику импорта каждой из стран-участниц и в соответствующем порядке распределять доходы. Однако в реальности невозможно будет уследить за тем, в какую страну направились импортированные товары после пересечения границы ТС. В этой связи стороны договорились присвоить каждому члену ТС его долю в общей стоимости импорта товаров на территорию ТС, в соответствии с которой будут распределяться поступления. Согласно договоренности, Россия будет получать 87,97% собираемых платежей, Белоруссия - 4,7%, Казахстан - 7,33%.

2. Возможные последствия формирования ТС-3

Одной из главных задач данной статьи является анализ возможных последствий формирования Таможенного союза "трех". Очевидно, что формирование Таможенного союза и единой таможенной территории так или иначе повлияет на экономики государств ТС-3. При этом для Белоруссии и России в силу того, что их внешнеторговая политика с введением ЕТТ ЕврАзЭС существенно не изменилась, трансформации в экономиках произойдут в основном за счет расширения внутреннего рынка и его активизации. В случае с Казахстаном, которому пришлось существенно повысить ставки импортных таможенных пошлин, стоит ожидать влияния на экономику также и за счет изменения структуры внешнеэкономической деятельности страны.

Основываясь на простой модели частичного равновесия, можно предположить, что на рынке Казахстана, повышающего ставки, должна сокращаться доля товаров из третьих стран. Сокращение поставок из третьих стран будет компенсировано ростом поставок местных товаров и поставками из других государств - членов ТС-3. Распределение доли рынка между ними будет зависеть от эффективности поставщиков и эластичности их предложения по цене. Можно предположить, что местные поставщики будут иметь более сильные стимулы к расширению производства, так как абсолютный уровень рентабельности возрастет. Однако поставщики из стран, в

которых ранее был более высокий уровень пошлин, получают преимущества от налаженного производства и наличия готовых, незагруженных производственных мощностей.

Основные неблагоприятные последствия повышения ставок можно ожидать в отношении стран - участниц ВТО. Это связано с вероятностью повышения ставок пошлин относительно согласованных на уровне перечней обязательств страны в случае ее присоединения к ВТО. В таком случае партнеры по ВТО могут потребовать предоставления компенсации на основе положений об изменении перечней специфических обязательств. Объем компенсаций определяется на основе объемов торговли и среднеарифметических данных по ставкам таможенных пошлин.

Согласно данным Минэкономразвития РФ, средневзвешенная ставка ввозных таможенных пошлин ЕТТ с учетом льгот и преференций в 2010 г. прогнозируется на уровне 10,15%⁹, что по сравнению с предыдущим годом предполагает для России - снижение ставки на 1%, для Казахстана - повышение на 2%, для Белоруссии отсутствие существенных изменений.

Очевидно, что гармонизация ставок импортных таможенных пошлин государств ТС-3 в целом происходила на базе максимальных уровней. Выбор в пользу протекционистской таможенно-тарифной политики ТС-3 в основном связан с интересами российской стороны, на базе чьего оффера главным образом и разрабатывался ЕТТ.

Протекционизм государственной внешнеторговой политикой вполне открыто объявляется и в документе "Основные направления таможенно-тарифной политики" (далее - Основные направления), подготовленном Министерством экономического развития РФ: "Таможенно-тарифная политика в отношении промышленного импорта будет формироваться исходя из принципа эскалации таможенного тарифа¹⁰ при отказе от необоснованного завышения ввозных пошлин на товары производственного и социального назначения", - провозглашается в нем. Цели и задачи такого протекционизма - защита секторов экономики со средней степенью конкурентоспособности с применением мер "активной" таможенно-тарифной политики.

В низкоконтентном секторе защиту предполагается сохранять или же снижать для сдерживания инфляции и сохранения внутреннего спроса (исключение - сектора, производящие товары "особой государственной и социальной значимости"; пример - АПК: для него предлагается "резервирование" доли рынка за национальными производителями). В высококонтентных

секторах рост импортных тарифов допускается лишь при недобросовестной конкуренции иностранных стран.

Активная протекционистская защита "Основными направлениями" объявлена и инструментом реализации инновационной политики в РФ: "Во многих случаях требуется индивидуальный подход к реализации общей задачи стимулирования инновационно ориентированного развития России", - объявляется в документе. Впрочем, другая рекомендованная мера - снижение пошлин на импорт компонентов и техники для инновационного промышленного производства¹¹.

Необходимо учитывать, что в части протекционистской функции таможенно-тарифная политика может быть эффективна только в случае одновременного создания условий для развития отраслей и стимулов для повышения эффективности внутреннего производства, а также при наличии высокого уровня конкуренции между национальными производителями. Без обеспечения таких условий последствия протекционизма чреваты повышением цен на внутреннем рынке и уменьшением стимулов к инвестициям из-за отсутствия конкуренции. За счет ухода с рынка иностранных участников доля отечественных игроков на рынке и соответственно прибыльность предприятий увеличиваются независимо от инвестиционной стратегии развития компании. В таких условиях отсутствуют стимулы для повышения эффективности производства, что является одним из факторов снижения инвестиционной привлекательности отраслей.

Искажение конкурентной среды вследствие введения тарифных ограничений преимущественно оказывает отрицательное влияние на экономику. Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов на открытии Международной конференции по конкуренции под эгидой БРИК в 2009 г. заметил, что "защита предприятий от внешней конкуренции не менее губительна, чем защита от конкуренции на внутреннем рынке".

По мнению специалистов, развитие ТС-3 даже при его текущих заданных протекционистских параметрах должно повлечь за собой сращивание ВВП государств-членов в основном благодаря интенсификации внутренней торговли в каждой из стран "тройки". Ожидается увеличение емкости как национальных, так и совместного рынка ТС-3 за счет снижения издержек обращения, что будет способствовать интенсификации трансграничного движения капитала между государствами ТС.

"Все это должно дать дополнительный прирост ВВП в каждой из них. Правда, нельзя за-

крывать глаза и на то обстоятельство, что на Беларусь и Казахстан приходится лишь немногим 7% внешнеторгового оборота РФ (на государства - члены ВТО почти 90%), что само по себе ограничивает для РФ полезный эффект от создания и функционирования ТС-3. РБ и РК, видимо, могут рассчитывать на больший эффект, поскольку доля участия двух других членов ТС-3 в их внешнеторговом обороте значительно выше", - пишет известный ученый в области мировой экономики В.С. Паньков¹².

Ученые Российской академии наук прогнозируют высокую экономическую эффективность интеграции в рамках ЕврАзЭС. Согласно их расчетам, дополнительный прирост ВВП России за первые пять лет функционирования единой таможенной территории и реализации согласованной стратегии развития составит 19%, за 10 лет - 31%: "Общий прирост экономической активности в результате создания Таможенного союза оценивается, соответственно, в 480 и 770 млрд. долл., из которых более 70% приходится на Россию"¹³.

Свои оценки экономического эффекта от создания ТС-3 высказывали также и официальные лица ЕврАзЭС высокого уровня. Согласно заявлению генерального секретаря ЕврАзЭС Т. Мансурова на Инвестиционном форуме "Таможенный союз - интеграционный прорыв ЕврАзЭС", к 2015 г. ВВП государств - членов ТС-3 в результате его создания вырастет на 15-18%. Ответственный секретарь Комиссии Таможенного союза С. Глазьев неоднократно называл цифру в 13-15%.

На саммите в Минске 27 ноября 2009 г. Н. Назарбаев обнародовал свою оценку: сославшись на экспертов, он заявил, что к 2015 г. три страны получат прирост ВВП свыше 15%. "Общий эффект от Таможенного союза составит для России 400 миллиардов долларов, для Беларуси и Казахстана - более 16 миллиардов", - отметил Н. Назарбаев.

Таким образом, эксперты прогнозируют положительный эффект от создания ТС-3 и оценивают прирост экономик входящих в него стран к 2015 г. в 13 - 19%. Прирост ВВП государств ТС-3 за 2010-2014 гг., связанный с формированием ТС-3 и по минимальным оценкам составляющий 13%, следует рассматривать как весьма значительный.

По мнению ученых РАН, этот положительный эффект интеграции намного превосходит издержки, которые придется нести при объеди-

нении экономического пространства. В частности, ожидаемые потери российского бюджета вследствие отмены экспортных пошлин на товары, которые будут поставляться из России в пределах единой таможенной территории, уже на второй год функционирования Таможенного союза будут полностью компенсированы за счет налоговых поступлений с прироста экономической активности.

Таким образом, формирование ТС-3, являясь беспрецедентным началом глубокой экономической интеграции на всем постсоветском пространстве, будет способствовать увеличению общего благосостояния членов Таможенного союза. Достижение этого станет возможным благодаря ликвидации таможенных границ на пути движения товаров и услуг внутри таможенной территории, увеличению товарооборота и стимулированию экономической активности. Вместе с тем формирование ТС-3 может создать для некоторых членов Союза неблагоприятные условия в отношении стран - участниц ВТО в части тарифных ставок, согласованных ранее по товарным номенклатурам на уровне ниже действующего ЕТТ ЕврАзЭС.

¹ James Edward Meade. The Theory of Customs Unions. Amsterdam, 1955.

² Жиров О.А. Панамериканская зона свободной торговли: реальность или иллюзия? / РАН. ИНИОН. М., 2000.

³ ЕврАзЭС: экономическое притяжение / Секретариат Интеграционного Совета ЕврАзЭС. М., 2005. С. 18.

⁴ Укажем на некоторые другие базовые документы ТС: Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь (Минск, 6 января 1995 г.); Соглашение о Таможенном союзе (Москва, 20 января 1995 г.).

⁵ <http://www.government.ru/docs/9145>.

⁶ Единый таможенный тариф - свод ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, ввозимым на единую таможенную территорию из третьих стран, систематизированный в соответствии с Единой товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности.

⁷ Российская газета. 2009. 14 дек.

⁸ Союз. Беларусь-Россия // Рос. газ. 2010. 18 февр.

⁹ <http://www.rosbalt.ru/2010/04/09/727096.html>.

¹⁰ Эскалация тарифа - повышение ставок тарифа на товары по мере степени их обработки.

¹¹ Коммерсантъ. 2010. 9 апр.

¹² Паньков В.С. Таможенный союз "трех" и ВТО: смена приоритетов? // Междунар. экономика. 2009. □ 2. С. 8.

¹³ <http://www.zakonia.ru/news/30/50271>.