

**Н.Б. Кондратьева**

## **Таможенный союз ЕвразЭС движется по стопам ЕС<sup>1</sup>**

***Аннотация.** С позиций экономической теории и реального опыта ЕС автор дает обзор вероятных последствий создания таможенного союза и формулирует насущные задачи евразийской интеграции, лежащие в плоскости экономической политики.*

***Abstract.** Author examines the probable effects of a customs union in terms of economic theory and the real experiences of the EU and articulates the urgent problems of Eurasian integration in terms of economic policy.*

***Ключевые слова:** таможенный союз, интеграция товарных рынков, политика гармонизации стандартов и норм, Евразийское экономическое сообщество, Европейский союз.*

***Keywords:** Customs Union, the integration of product markets, the policy of harmonization of standards and norms, the Eurasian Economic Community, the European Union.*

За какой срок можно построить таможенный союз?

Шести ведущим западноевропейским странам с существовавшими веками традициями рыночной экономики понадобилось одиннадцать лет. Таможенный союз Европейского союза (ЕС) был учрежден в 1957 г. и построен к июлю 1968 г. До недавнего времени это был единственный в мире пример

---

<sup>1</sup> Статья выполнена при поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Формирование нового облика российской экономики в условиях строительства Общего экономического пространства с Европейским союзом», проект № 09-02-00556а/р.

действующего таможенного союза. Трех странам из Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), решившим пойти той же дорогой экономической интеграции и постичь секреты успехов ЕС, для создания таможенного союза потребовалось лишь немногим больше времени.

1996 г. стал отправным для евразийской интеграции. В этот год Россия, Белоруссия, Казахстан и Киргизия подписали Договор об учреждении региональной организации, получившей название «Таможенный союз». В 1999 г. к ним присоединился Таджикистан. Однако институциональная система группировки (где главенствовал консенсус и отсутствовал наднациональный уровень управления) оказалась непригодной для продвижения к искомой цели. В 2000 г. пять государств договорились о создании Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) – организации с новой системой принятия решений и более широкими задачами, среди которых создание таможенного союза значилось в числе первоочередных. В 2004 г. заработали институты ЕврАзЭС, а в 2010 г. завершилось формирование таможенного союза в составе тройки лидеров – России, Белоруссии и Казахстана.

ЕврАзЭС стремится учитывать богатый опыт интеграционного сближения, накопленный странами Европы. Соответственно, рано или поздно ему придется решать проблемы, подобные тем, что возникли в Евросоюзе в процессе интеграции товарных рынков. Настоящая статья преследует цель привлечь внимание к этим проблемам и алгоритму их решения, найденному в ЕС.

## **Слово экономтеории**

Последствия создания таможенного союза сегодня не для кого не являются секретом. Они вполне предсказуемы, если опираться на опыт ЕС, который уже прошел этот путь, и на знание экономтеории.

Теория таможенного союза развивается с позапрошлого века и выделяет такие его последствия, как «создание торговли» (trade creation), «смещение торговых потоков» («trade diversion») и формирование «экономики масштаба» (economy of scale).

Отмена тарифов во взаимной торговле снижает стоимость группы товаров, производимых внутри стран – участниц союза.

Спрос переключается с дорогого отечественного товара на более дешевый товар страны-партнера. Тем самым уничтожаются источники неэффективности экономики, провоцируется рост региональной торговли и потребления. В теории этот эффект называется «созданием торговли». Что же касается тарифов в торговле с остальным миром, то их унификация в пользу единого внешнего тарифа вызывает эффект смещения торговых потоков, т.е. переориентации с импорта из третьих стран на импорт, производимый на внутреннем рынке. Правда, такая переориентация содержит в себе риск создания нового источника неэффективности: не исключена ситуация, при которой потребители из государств-членов будут вынуждены отказаться покупать продукцию из третьих стран и перейти на продукцию стран – соседей по таможенному союзу, которая станет относительно дешевле.

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

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

Преимущество таможенных союзов перед зонами свободной торговли заключается в том, что таможенный союз не позволяет странам группировки с максимально свободным внешнеторговым режимом превращаться в таможенные «дыры», через которые импорт извне будет просачиваться в другие страны группировки. Проблема в том, что на межправительственном уровне без создания интеграционных институтов договориться об общем тарифе оказывается весьма сложно. Поэтому страны мира при выборе варианта либерализации отдают предпочтение зоне свободной торговли, нежели таможенному союзу.

И налаживание торговли, и переориентация торговых потоков внутри группировки выгодны политикам, стремящимся интегрировать свои страны в таможенный союз. Выгоду получают компании государств-членов, так как на внутреннем рынке у них воз-

никают преимущества перед компаниями из третьих стран. Выгоды ощущает государство, так как интеграция оздоравливает экономику: рост взаимной торговли провоцирует замену дорогого внутреннего производства дешевым импортом из стран – партнеров по союзу, внутри группы совершенствуется разделение труда, более эффективное распределение факторов производства ускоряет рост благосостояния. Теоретики говорят также, что положительный эффект от создания таможенного союза будет ощутимее, если интегрируются конкурирующие экономики. Действительно, борьба за долю рынка и нежелательная перспектива оказаться в убытке подстегивают предприятия к реструктуризации, слияниям, повышению технической эффективности (нельзя, однако, забывать, что исчезновение издержек, связанных с тарифными барьерами, сопровождается возникновением других, а именно издержек на переоснащение предприятий). Выигрывают от интеграции и дополняющие экономики, так как упразднение таможенных пошлин провоцирует рост спроса на подешевевшие товары, что также несет выигрш потребителям и производителям.

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

Каждый экономический актер в таможенном союзе, будь то государство, монополии, прочие предприятия и граждане, идет на определенный риск ради шанса получить больший выигрш. Самый сильный актер – государство – решается на потерю таможенного дохода. Но этот шаг делается с целью приумножения прибыли за счет роста налогооблагаемой базы, возникающего с увеличением производства и потребления. В свою очередь, монополии рискуют национальными рынками, но их риск оправдан возможностью занять монопольное положение на всем таможенном пространстве. От замены одного монополиста другим рынок получит ограниченный выигрш, так как избавится от менее эффективного производителя, потребители же вряд ли смогут рассчитывать на заметное снижение цен. В лучшем случае в цену товара не будет

заложена таможенная пошлина. Если же конкуренты достаточно эффективны, то в целях завоевания нового рынка они начнут снижать цену на экспорт. Совсем скоро им придется понизить цены и на своем рынке. В результате если каждому удастся просто сохранить рынок, то будут приумножены количественные показатели сбыта. В условиях возросшей конкуренции потребители получают выигрыш как от упразднения пошлин, так и от снижения стоимости товаров (импортных и отечественных).

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

Шансы/возможности в таможенном союзе предоставляются в награду за риски, а позитивные эффекты подчас нивелируются негативными. Кроме того, с течением времени спрос, выросший благодаря снижению цен, вернется в норму, предприятия же найдут другие способы выживания и повышения прибылей. Рынок потребует новых стимуляторов конъюнктуры и способов регулирования. Однако эффекты ускорения прогресса и снижения цен в интересах потребителей ничем нивелировать нельзя. Поэтому теоретики, как правило, выступают за таможенный союз.

Что еще может дать таможенный союз странам-участникам? Надо сказать, что возможности таможенного союза в деле интеграции товарных рынков весьма ограничены: всех барьеров в торговле между государствами-членами он не ликвидирует. Говорить о неограниченном обращении товаров внутри таможенной территории, т.е. о создании единого рынка товаров, весьма преждевременно. Почему? Во-первых, такой союз не ставит целью запретить государствам-членам применять во взаимной торговле специальные защитные (антидемпинговые и компенсационные) меры, а также ограничения импорта или экспорта, необходимые для защиты общественной морали, жизни или здоровья человека, животных и растений, охраны окружающей среды и защиты культурных ценностей (правда, при условии, что такие запреты и ограничения не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли). Во-вторых, сохраняются в силе нетарифные барьеры, такие как технические стандарты, правила лицензирования деятельности предприятий-партнеров, фискальные барьеры

еры. В-третьих, таможенный союз не в силах изменить дискриминационный характер выдачи государственных заказов, повлиять на государственную политику, направленную на создание благоприятных режимов для отдельных секторов национальной экономики. Однако единая тарифная политика по отношению к третьим странам, бесспорно, укрепляет зону свободной торговли, а стремление к созданию единого экономического пространства побуждает к выработке общих правил относительно всех возможных внутренних барьеров на пути свободного движения товаров, услуг, капиталов и лиц (т.е. не одного, а четырех факторов производства) в пределах группировки.

## **Цель достигнута**

На заседаниях высшего органа – Межгосударственного совета в Душанбе (6 октября 2007 г.) и в Москве (25 января 2008 г.) главы правительств стран – лидеров ЕврАзЭС (Россия, Белоруссия, Казахстан) в два приема подписали документы, которые полностью обеспечили правовую основу таможенного союза. В 2010 г. он стал реальностью.

В соответствии с этими документами была учреждена Комиссия таможенного союза, в обязанность которой вменено заниматься разработкой таможенной политики, осуществлять контроль и оказывать содействие государствам-членам в урегулировании споров. Голоса между сторонами в Комиссии распределены следующим образом: Белоруссия получала 21,5% голосов, Казахстан – 21,5, Россия – 57%. Решения принимаются большинством в 2/3 голосов. Если одна из сторон будет не согласна с принимаемым решением, вопрос может быть вынесен на рассмотрение Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав государств [Центр парламентских коммуникаций].

Помимо договора о Комиссии таможенного союза были подписаны Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза; Протокол об использовании таможенной карты при пересечении товаров через границы ЕврАзЭС; Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, формирующих договорно-правовую базу союза, выхода из них и присоединения к ним; Соглашение о едином таможенно-тариф-

ном регулировании; Соглашение о единых правилах определения страны происхождения товаров; Соглашение о единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран; Соглашение о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам; Соглашение о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер.

Пакеты из уже принятых и готовящихся к принятию «тройкой» документов передаются аутсайдерам – Кыргызстану и Таджикистану, для того чтобы они смогли присоединиться к таможенному союзу, когда будут к этому готовы.

Евразийская интеграция пытается развиваться не только вглубь, но и вширь. В 2006 г. шестым государством – членом ЕврАзЭС стал Узбекистан, положив начало процессу схождения различных векторов интеграции на постсоветском пространстве. Однако членство Узбекистана в альянсе оказалось кратковременным – в ноябре 2008 г. руководство страны приняло решение покинуть группировку.

В евразийской интеграции мы наблюдаем и дифференцированный подход: группа стран-«локомотивов» апробирует на себе интеграционные проекты, а страны, не готовые к продвинутым инициативам, не мешают ускоренному сближению лидеров группировки.

Таким образом, ЕврАзЭС в значительной мере учитывает опыт интеграционного сближения, накопленный странами Западной Европы.

С экономической точки зрения страны ЕврАзЭС нуждаются друг в друге. Во-первых, аналитики отмечают важность рынков стран СНГ для обрабатывающей промышленности ряда российских регионов [Солозобов], поскольку к конкуренции на рынках дальнего зарубежья российские производители еще слабо подготовлены. Так что «тройственный» таможенный союз, помимо всего прочего, представляет собой превентивную меру экономической политики в период приспособления к нормам ВТО. Он поможет уберечь от спада отрасли обрабатывающей промышленности (сельскохозяйственное машиностроение, авиационная и автомобильная промышленность, станкостроение), поддержать на хорошем уровне экспортные показатели, сохранить технологические

цепочки, обеспечивающие переход экономики России от статуса примитивной энергетической к статусу полноценной индустриальной. Во-вторых, союзные отношения пойдут на пользу экономикам Белоруссии и Казахстана, которые с учетом высокой вероятности вступления РФ в ВТО, становятся тоже весьма уязвимыми из-за своей ориентации на Россию. В-третьих, оправданным, считают эксперты, является и переход с двусторонних прямых соглашений на отвечающую международным стандартам правовую базу таможенного союза.

Государства – члены таможенного союза отказываются от налогообложения товаров, пересекающих внутренние государственные границы, и лишаются соответствующего дохода. Для скептиков это является аргументом «против» интеграции. Но не надо забывать о таможенных пошлинах, которые будут собраны на внешних границах союза. Поэтому государства-члены могут рассчитывать на частичное возмещение потерь. Россия, в частности, будет забирать себе 87,97% таможенных и эквивалентных им пошлин, собранных на внешних границах<sup>1</sup>.

Обустройство и наведение правового и таможенного порядка на совместной внешней границе хотя бы трех стран – России, Белоруссии и Казахстана – это большой шаг вперед к укреплению безопасности на пространстве СНГ. Такая интеграция не мешает и сотрудничеству России с Евросоюзом. (Достаточно вспомнить продолжающуюся полемику о перспективах безвизового режима между сторонами. Евросоюзу не нравились границы Южного Казахстана, прозрачные для проникновения наркотиков и нелегальных мигрантов. Теперь поводов для упреков становится меньше.)

С началом первого десятилетия нового века изменился режим налогообложения торговых потоков в пределах ЕврАзЭС. Следствием этого стало перераспределение налоговой базы между государствами-членами, снижение доли товаров, подвергающихся двойному налогообложению, а также появление возможности поощрения производств, ориентированных на экспорт. Ранее в торговле между странами СНГ использовался «принцип страны происхождения», т.е. в налоговую базу государства включались товары

---

<sup>1</sup> Решение Межгоссовета ЕврАзЭС (высшего органа таможенного союза) на уровне глав государств № 42 от 21 мая 2010 г.



внутреннего потребления и потоки, идущие на экспорт. Теперь же используется «принцип страны назначения», согласно которому налог взимается в месте потребления и по местной ставке, соответственно, экспорт облагается по нулевой ставке, поскольку не используется на территории его изготовления (до последнего времени исключение составляли нефть, газовый конденсат и природный газ, экспортируемые Россией в страны СНГ). Помимо этого производителю засчитывается сумма налогов, уплаченных ранее при приобретении материальных ресурсов на производство вывозимого товара. Уплаченный на таможене налог может быть возмещен и импортеру из бюджета страны назначения, но только в том случае, если товар приобретен для перепродажи или других операций, которые облагаются НДС.

Переход на «принцип страны назначения» при положительном сальдо торгового баланса еще недавно считался для России невыгодным, поскольку уменьшал налогооблагаемую базу. Однако данная мера позволяет осуществлять экспорт по более низким ценам, не включающим этот налог. Известно, что неуплата НДС с экспорта и возврат НДС с комплектующих являются способами помощи экспортерам в условиях, когда другие формы содействия экспортным производствам практически исключены современными нормами международной торговли (например, субсидирование из государственных средств). Страны – партнеры по СНГ раньше, чем Россия, догадались о выгодности перехода на «принцип страны назначения» для поддержки своих экспортных производств, что обеспечило производителям из ближнего зарубежья ряд выгодных ниш на российском рынке. С начала 2000-х годов Россия все-таки перешла на новый принцип взимания НДС. В результате отечественные производители начали возвращать утраченные позиции на своем же рынке. Кроме того, повысилась привлекательность России для инвесторов, желающих размещать капиталы в экспортные производства.

Однако в целом налоговая реформа оставила неприятный осадок во всех странах Содружества и стала для него своеобразным испытанием на прочность. Нельзя не отметить также, что режим «по месту назначения» противоречит логике таможенного союза (снимать препятствия на пути торговли), так как предусматривает осуществление жесткого контроля и обустройство границ между

государствами-членами. Данный режим требует оснащения таможен техникой для оформления целого ряда документов, для того чтобы российский экспортер мог подтвердить в налоговых органах обоснованность применения нулевой ставки НДС. Кроме того, таможи обеспечивают взимание НДС импортирующей страной. Таким образом, таможенный союз уничтожает тарифные, но создает двойные фискальные барьеры.

Практика ЕС показывает, как эти барьеры можно преодолеть. Таможенный союз ЕС с 1993 г. является также фискальным, т.е. в нем полностью отменен таможенный контроль на внутренних границах [Сорэ]. Для взимания НДС используются автоматизированные системы таможенных и налоговых служб государств-членов, что подкрепляется системой маркировки продукции и кодирования транспортных средств. Такое понятие, как «экспортно-импортная операция», в пределах Таможенного союза ЕС в 1990-е годы было заменено понятием «приобретение в пределах единого внутреннего рынка». Пересечение внутренних границ ныне не служит поводом для взимания НДС; это делается при покупке в точке назначения. Есть исключения: например, заказ товаров по почте и торговля с использованием Интернета, для которых установлены специальные правила. Нулевая ставка НДС при экспорте используется в случаях, если соблюдены два условия: продавец может доказать, что покупатель – зарегистрированное лицо, подлежащее налогообложению в своей стране, а налоговые декларации продавца и покупателя соответствуют друг другу. Конечной целью устранения фискальных барьеров на пространстве единого внутреннего рынка ЕС является возврат к «принципу страны происхождения». Однако для этого необходимо унифицировать ставки НДС и национальные налоговые режимы, что пока не представляется возможным. Нынешние различия проистекают из различий в уровне государственных доходов, а также приоритетов и целей государственных расходов.

В ЕврАзЭС еще рано говорить об устранении контроля на внутренних границах. Для этого прежде всего необходимо наладить эффективный обмен информацией между таможенными и фискальными органами государств-членов, завершить введение в действие системы электронного декларирования. Должны быть предусмотрены также средства не только на профессиональную,

но и на языковую подготовку таможенников. И даже при очень хорошей настройке системы, осечки не исключаются, а наличие таможни – самый простой способ не допустить опасный груз.

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

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

Время идет, и таможенные органы стран ЕврАзЭС постепенно накапливают опыт сотрудничества. В 2001–2005 гг. была реализована целевая программа по укреплению и обустройству пунктов пропуска на внешних границах, строительству новых и модернизации существующих, улучшению технического и информационного оснащения таможенных органов, совершенствованию процедуры обмена данными для ускорения пропуска товаров либо эффективного задержания контрабандных потоков. На базе Российской таможенной академии в 2003 г. начал функционировать Региональный учебный центр Всемирной таможенной организации. С мая 2003 г. государства ЕврАзЭС перешли на соответствующую нормам ВТО десятизначную систему кодирования товаров. Тем не менее ЕврАзЭС все еще находится в начале пути.

## **Как это было в ЕЭС–ЕС**

С самого начала существования Европейского экономического сообщества (ЕЭС) Европейская комиссия (исполнительный орган ЕЭС) стремилась к полному устранению препятствий на пути свободной торговли товарами. Однако на первых порах таможенный союз не только не мог решить данной задачи, но и стал причиной размножения на пространстве ЕЭС скрытых барьеров нета-

рифной природы. Дело в том, что нерегламентированное перемещение по территории Сообщества товаров и гражданских лиц грозило снизить уровень общественной безопасности и государственного контроля. Поэтому Договор о ЕЭС сохранил за государствами-членами право ограждать свой рынок с помощью строгих технических и административных норм в целях защиты государственной безопасности, национальных сокровищ, а также общественного порядка, моральных устоев, здоровья и жизни своих граждан. Такая практически всеобъемлющая оговорка об ограничении свободы передвижения внесла противоречивую ноту в либеральный дух Сообщества. Неудивительно, что Суд ЕС<sup>1</sup> вскоре столкнулся с необходимостью определять целесообразность и допустимость применения множества протекционистских мер, отделять «благие намерения» государств-членов от деятельности, направленной на ущемление конкурентов.

Метод разрешения возникшего противоречия – гармонизация национальных технических стандартов и правовых положений, а также выработка общих стандартов и норм – долго не приживался. Прежде всего мешал принцип единогласия в процессе принятия решений. Сказывалось и естественное стремление государств продвигать в качестве общей нормы именно национальные нормы, а если это не получалось, то противодействовать процессу гармонизации. Особенно сильно проблема давала о себе знать на рынках сельскохозяйственной продукции и продовольствия в процессе осуществления ветеринарного и фитосанитарного контроля, а также на рынках фармацевтической продукции, средств транспорта и сельскохозяйственной техники.

ЕЭС долго не мог определиться с тем, что предпочесть: полную или частичную гармонизацию. По сценарию полной гармонизации, всякий товар должен производиться по единым стандартам, несоответствие им означало бы запрет на продажу этого товара на всей территории Сообщества. При частичной гармонизации продукция, соответствующая единым стандартам, допускалась бы к

---

<sup>1</sup> Суд Европейского союза – институт судебной власти Европейского союза. Суд был создан в 1952 г. и назывался Суд Европейского объединения угля и стали. С 1958 г. – Суд Европейских сообществ. С вступлением в силу Лиссабонского договора суд в 2009 г. поменял свое название на текущее.

продаже на всем пространстве Сообщества, а продукция, произведенная по национальным стандартам, продавалась бы только в пределах страны происхождения. Для малых и средних предприятий, которые работают на рынок своей страны, последний сценарий оказывался предпочтительным, так как полная гармонизация потребовала бы от них приобщения к единым стандартам без всякой компенсации за это. В конечном счете были приняты оба сценария. Полная и обязательная гармонизация распространялась на сферы здравоохранения, безопасности, защиты окружающей среды и защиты потребителей. В остальных сферах допускалось наличие национальных норм, а соответствие европейским стандартам служило дополнительной гарантией пропуски продукции в любую точку ЕС.

Экономическая конъюнктура 1970–1980-х годов не способствовала осуществлению гармонизации. Переговоры по выработке европейских стандартов проходили мучительно долго. Например, чтобы достичь соглашения об общих стандартах на минеральную воду, потребовалось пятнадцать лет переговоров; восемь лет решали вопрос о том, какими должны быть общие стандарты на стеклоочистители для ветровых стекол. Правительства не желали поступаться привычками, традициями и обычаями своих граждан, особенно в том, что касается продовольствия и других товаров повседневного спроса. Они опасались сокращения разнообразия выбора, лишения многих уникальных товаров, исчезновения некоторых традиций.

Конфликты, возникшие на почве скрытого протекционизма внутри группировки, часто доходили до Суда ЕС и получали широкое освещение в прессе. Яркий пример тому из прошлого – дело о пиве. Известно, что в Германии столетиями существовал стандарт изготовления пива из четырех компонентов – хмеля, солода, дрожжей и воды. Этот стандарт мог бы стать прекрасным ограничителем импорта. Идея Европейской комиссии принять единый стандарт была воспринята Германией как оскорбление ее национальной традиции, как угрозу снижения нормы прибыли в этом секторе национальной экономики. Яростные выступления немцев против внедрения единого стандарта, в том числе бойкотирование импортного пива крупнейшими немецкими супермаркетами, вызвали возмущение во Франции и Нидерландах. В Суде ЕС началось

расследование дела, касавшегося запрета Германии на ввоз в страну голландского пива. В конце концов единый стандарт на пиво все же был принят. Однако вместе с ним в практику торговли было введено правило: на таре должны быть прописаны все ингредиенты продукта, чтобы потребители смогли знать, какие компоненты, включая консерванты, содержит данный продукт.

Гармонизация была бы обречена на провал, если бы Суд ЕС не развивал постоянно прецедентное право. Но окончательно спас гармонизацию так называемый «новый подход». Он разграничил технические и политические аспекты гармонизации. Технические аспекты перестали включаться в европейское право [Communication from the Commission; Council Resolution].

Выработку общеевропейских технических стандартов в соответствии с Директивой 98/34/СЕ доверили трем региональным организациям. Это – Европейский комитет по стандартизации (CEN) [European Committee for Standardization], учрежденный в 1961 г., Европейский комитет по стандартизации в сфере электротехники (CENELEC) [European Committee for Electrotechnical Standardization], созданный в 1972 г., и Европейский институт стандартов в сфере электросвязи (ETSI) [European Telecommunications Standards Institute], созданный в 1988 г. Эти три органа объединяют соответствующие национальные организации 30 европейских государств – членов Единого экономического пространства. В них также входят аффилированные члены, представляющие службы стандартизации ближайших соседей ЕС (в том числе России) и ассоциированные члены, представляющие широкие европейские интересы. Растет число запросов от национальных органов по стандартизации стран, заключивших с ЕС соглашения о партнерстве и сотрудничестве, и других ассоциированных стран, получающих от ЕС техническую помощь. Этим организациям предоставляют статус наблюдателя, который, например, в CEN имеет статус «партнера CEN по стандартизации».

Как отмечалось выше, в гармонизации есть техническая и политическая стороны. С момента учреждения «нового подхода» директивы (нормы права ЕС), регулирующие работу единого рынка, практически не содержат технических деталей. Они нацелены на принципиальные вопросы, такие как методы производства, определение некоторых сложных товаров (например, что такое «обо-

рудование» или «игрушка»), обеспечение безопасности товаров и снижение рисков для потребителей, на сделки между компаниями, на ответственность предприятий, защиту от пиратства или от нечестной эксплуатации авторского права, торговой марки и модели. Директивы определяют цели регулирования того или иного сегмента экономики, в том числе гармонизации, и минимум необходимых действий для достижения этих целей; действия же прописываются так, чтобы не тормозить технический прогресс.

Директивы предоставляют производителям право доказывать, что продукт соответствует перечисленным в них требованиям безопасности. Для этого существуют два способа: получение либо сертификата соответствия европейским стандартам, либо оценка собственных стандартов компании у независимых экспертных лабораторий.

Подтверждением соответствия продукции нормам ЕС служит небезызвестная «марка соответствия» (значок «СЕ»). В настоящее время ее могут присуждать более полутора тысяч региональных агентств, имеющих специальные полномочия. Получение такого «пропуска» в любую точку единого рынка ЕС является для производителя добровольным и полезным актом.

Наличие на продукции значка «СЕ» значит многое. Во-первых, что продукция прошла процедуру проверки согласно нормам ЕС для данного вида товаров; во-вторых, что продукция отвечает требованиям безопасности и качества, закрепленным в директивах по гармонизации технических стандартов; в-третьих, что производитель (либо импортер, поскольку продукция из третьих стран, предназначенная к продаже на территории ЕВР, также должна соответствовать стандартам ЕС) выступает гарантом этого соответствия. Как правило, на товаре указываются также условия, при которых указанные лица теряют ответственность за качество товара, например, повреждение упаковки или истечение срока годности.

Правила присвоения и последующего использования маркировки «СЕ» прописаны в решении Совета от 22 июня 1993 г. В соответствии с этим товар проходит многоступенчатую проверку, нередко охватывающую фазы проектирования и производства. В зависимости от степени потенциальной опасности товара для потребителя назначается конкретная процедура проверки. Процедура «А» наименее обременительна. Она требует от производите-

ля/импортера всего лишь письменной декларации о соответствии товара требованиям применяемой к нему директивы и обеспечении свободного доступа контролирующих органов к технической документации. Процедура «В» предусматривает в качестве дополнительной меры подключение одной из европейских лабораторий к проверке образца продукции на предмет его соответствия представленной технической документации. После окончания такой проверки производителю выдается сертификат, в котором указывается название и адрес производителя, результаты проверки и срок действия сертификата. Процедура «С» требует от производителя не только гарантий безопасности самого товара, но и всего производственного процесса. В этом случае проверяющая организация проводит проверку мест производства и хранения продукта через определенные промежутки времени. Процедура «D» требует от производителя, ко всему прочему, указывать наряду с маркировкой «СЕ» идентификационный номер проверяющей организации. Процедура «Е» в дополнение ко всем предыдущим требованиям предусматривает проверку каждого экземпляра продукции. Более того, проверка мест производства и хранения в рамках данной процедуры может проводиться без предупреждения. Проверки следуют вплоть до процедуры «Н», включающей проверку всех единиц товара, технологии их производства, дизайна.

В последнее десятилетие проявляет себя тенденция толерантного отношения к национальным стандартам и нормам, так же как и к самой продукции, производимой в ЕС. Этот рынок достиг той стадии развития, когда Европейская комиссия уже может положиться на его потенциал саморегулирования, а в ряде случаев – на осознанный выбор потребителей.

Конечно, в сфере гармонизации стандартов существуют и проблемы. Главная из них – рост расходов на предпринимательском уровне. Предприятия продолжают выделять значительные суммы национальным органам стандартизации. Им приходится идти на затраты в процессе сотрудничества с различными торговыми и бизнес-ассоциациями, профессиональными журналами и участвовать в специализированных форумах. Кроме того, предприятия выделяют средства и на участие в общеевропейском процессе гармонизации стандартов. Наконец, возникает потребность в содер-



жании целых подразделений, ответственных за стандартизацию и лоббирование своего стандарта.

Но все же нельзя не признать, что благодаря «Новому подходу» и совместной деятельности национальных и европейских органов по стандартизации в Евросоюзе создан эффективный механизм по ликвидации технических барьеров во внутренней торговле. И это не единственное достижение. Процессы общеевропейской стандартизации и нормотворчества оказали огромное воздействие на внешний мир. Компании, расположенные за пределами ЕС, адаптируются к техническим стандартам и правовым нормам ЕС. К этому их побуждает страх остаться за пределами европейского рынка. Следует заметить, что этот страх сформировал негативное отношение предпринимателей из третьих стран к европейской интеграции. Актуален, в частности, тезис, который определяет Таможенный союз ЕС как крепость, защищающую «своих» от «чужих». Чтобы несколько облагородить свой имидж, ЕС учредил ряд программ (Фаре, ТАСИС и др.) с целью содействовать переходу стран догоняющего типа развития на европейские стандарты и нормы, а ряд страны из круга ближайших соседей был включен в состав европейских органов по стандартизации в качестве наблюдателей. Евросоюз ведет переговоры о взаимном признании стандартов со странами, техническое и экономическое развитие которых сопоставимо с его уровнем. Таким образом, на сегодняшний день одни экономические акторы продолжают считать европейский уровень стандартизации ненужным, отвлекающим ресурсы от международной стандартизации, другие же безоговорочно подчинились сложившемуся порядку. Однако тот факт, что стандарты, технологии и нормы обеспечивают высокую степень безопасности здоровья и жизни, оправдывает регулятивную деятельность ЕС в глазах потребителей.

Следует добавить, что своими достижениями в построении и управлении единым рынком Европейский союз все активнее делится с другими странами и регионами в формате диалогов. Подобные диалоги ведутся с Китаем, Индией, Бразилией, с группировкой МЕРКОСУР. С Россией в рамках концепции строительства общего экономического пространства открыто 20 секторальных диалогов [EU-Russia Common Spaces], которые дают России воз-

возможность транслировать европейский опыт регулирования рынка Евразийскому экономическому сообществу.

## **Трудные вопросы евразийской интеграции**

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

Торговые войны неизбежны. «Молочный конфликт» России и Белоруссии, случившийся летом 2009 г., – это первая ласточка. Напомним, что Россия предприняла меры, чтобы защитить отечественных производителей якобы от демпинга и некачественной импортной продукции, которая к тому же еще и субсидируется. На деле же Россия была практически не в состоянии конкурировать ни по цене, ни по качеству, а потому и выстроила так называемые «нетарифные барьеры». Ясно, что от подобных барьеров ей в конечном итоге придется отказаться. Придется забыть и призыв «покупай у отечественного производителя», чтобы не вызвать недовольство соседей по сообществу.

Для решения спорных вопросов, связанных с применением нетарифных барьеров, в ЕврАзЭС, как и в ЕС, есть Суд и технические органы. Однако чтобы эти органы могли оправдывать или запрещать такого рода барьеры, необходимы базовые принципы и нормы, которые должны вырабатываться на уровне политического руководства. Существует опасность того, что решение этих принципиальных вопросов может притормозить процесс интеграции, однако в конечном счете это пойдет ему на пользу.

На сегодняшний день государства ЕврАзЭС начали разрабатывать базовые нормативные акты, касающиеся технического регулирования. В них учтены положения Соглашения ВТО по техническим барьерам и по применению санитарных и фитосанитарных мер. В 2005 г. было принято два важных документа: Соглашение об основах гармонизации технических регламентов государств – членов ЕврАзЭС и Перечень подлежащих разработке первоочередных технических регламентов группировки [Соглашение об основах гармонизации]. Тем самым было положено начало борьбе с нетарифными барьерами. В соглашении даны базовые определения таким терминам, как стандарт, технический регламент, оценка соответствия, а также установлен порядок принятия технического регламента ЕврАзЭС. Названы цели технического регулирования, а именно: гармонизация законодательства в сфере защиты жизни и здоровья граждан, охраны граждан; предупреждение действий, вводящих в заблуждение потребителей, и устранение необоснованных ограничений во взаимной торговле<sup>1</sup>. Согласно документу, содержание технических регламентов будет ограничиваться установлением обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, правил оценки соответствия, требований к терминологии, упаковке, маркировке и этикеткам. Продукция, удовлетворяющая техническому регламенту ЕврАзЭС, сможет беспрепятственно передвигаться в пределах общего рынка государств-членов. Требование о дополнительной оценке соответствия на национальном уровне к такой продукции предъявляться не будет. В соглашении особо отмечается, что международные, региональные и на-

---

<sup>1</sup> *Экономическим советом СНГ 14 декабря 2007 г. принято решение о присуждении Премии СНГ за достижения в области качества продукции и услуг.*

циональные технические регламенты могут полностью или частично использоваться в качестве основы для разработки технических регламентов ЕврАзЭС.

Группы экспертов высокого уровня указывают на вероятность принятия в перспективе единого порядка аккредитации органов сертификации и испытательных лабораторий, а также соглашения о взаимном признании сертификатов соответствия. Запланировано и введение «знака обращения» ЕврАзЭС наподобие знака «СЕ».

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

После того как было достигнуто взаимопонимание в необходимости согласования условий развития экономик и действий государств – членов ЕврАзЭС в проведении экономических реформ на среднесрочную перспективу, эксперты рекомендовали приступить к осуществлению ряда практических мер в этом направлении [ЕврАзЭС: Экономическое притяжение], в частности: приступить к созданию механизма взаимодействия антимонопольных ведомств для контроля процессов концентрации производства и совершения сделок, имеющих трансграничный эффект; сформулировать согласованные принципы контроля за соблюдением условий конкуренции для мониторинга процесса предоставления государственной помощи; согласовать принципы регулирования деятельности субъектов естественных монополий; начать работу по выявлению скрытых административных барьеров во взаимной торговле. О первых результатах, достигнутых в этой области, можно судить по информации Исполнительного комитета СНГ «О ходе выполнения Комплекса среднесрочных мероприятий по продвижению на внутренний рынок СНГ и рынки третьих стран конкурентоспособной продукции, выпускаемой национальными производителями, на период до 2010 года» [Исполнительный комитет Содружества]. Имеются и другие факты, свидетельствующие о становлении

общей политики. Например, достигнуты соглашения о сотрудничестве на рынке ценных бумаг и в области организации интегрированного валютного рынка. В разработке находятся межгосударственные целевые программы по формированию единого транспортно-пространства и общего энергетического рынка.

В повестке дня стоят вопросы миграционного контроля, в том числе выработки согласованного подхода в сфере трудовой миграции. Опыт Евросоюза показывает, что свобода передвижения трудящихся в пределах единого рынка не может быть безусловной. Необходимо как можно скорее выработать четкий порядок регистрации и признания свидетельств о профессиональной квалификации. Реализация этой меры позволит заметно сузить «ниши» теневой занятости на пространстве ЕврАзЭС, повысить уровень социальной защиты людей и уровень защиты общества от преступности, правонарушений и маргинализации. Одновременно необходимо повысить правовую защищенность трудящихся-мигрантов, гарантировать право на социальное, в том числе пенсионное и медицинское, обеспечение трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Необходимы также дальнейшие меры по продвижению русского языка как «языка межнационального общения», культуры, опоры общих ценностей, связи между профессиональными, неправительственными и особенно молодежными организациями. Задачей на будущее является развитие общего образовательного пространства с опорой на выработанные единые подходы к системе образования и деятельности общих образовательных учреждений. Конечной целью активной образовательной политики должно стать появление в странах ЕврАзЭС элит, лояльных друг другу.

Именно в таком широком, многоаспектном подходе заложен успех. Сомневаться в этом не приходится – доказано деятельностью Таможенного союза ЕС.

\* \* \*

Аналитики, конечно же, заметили, что успешные экономические операторы в странах СНГ желают в принципе того же, что и в странах Евросоюза, – насыщения своих рынков и проникновения на новые, установления надежной правовой базы и совместимых стандартов. Поэтому планы экономической интеграции в СНГ не сброшены со счетов, они должны реализовываться. С какими про-

блемами столкнутся институты ЕврАзЭС при завершении строительства таможенного союза, какие новые задачи поставит перед ними такая форма интеграции? Угрожает ли протекционизм интеграционному процессу? Какие наднациональные инструменты могут минимизировать вероятные убытки данного либерального проекта? Кто прав: тот, кто видит в интеграции угрозы, или тот, кто надеется расширить свои возможности? Ответы на эти вопросы подсказывает нам опыт Европейского союза.

Представление о том, что внутри интеграционного пространства бизнес работает рука об руку, активно обменивается ресурсами, кадрами и результатами труда во имя общей выгоды, является скорее мифом, чем реальностью. Существует целый ряд проблем, и интеграционным институтам ЕврАзЭС необходимо настраиваться на их решение. Как показывает пример ЕС, перспектива построения единого рынка товаров, труда и капитала может вызвать сопротивление предприятий и протесты населения. Причина протекционистских настроений – опасение за собственную продукцию, обладающую ограниченной конкурентоспособностью, угроза проникновения некачественной или даже опасной для здоровья и жизни импортной продукции, боязнь финансовой экспансии извне, неприятие иностранной рабочей силы. Власти государств ЕврАзЭС подчас не готовы идти на компромиссы и принятие общих правил игры в таких сложных вопросах. Однако в этих делах вряд ли стоит полагаться на то, что тенденция к интеграции постсоветских экономик способна без содействия со стороны политиков одолеть тенденцию к автономизации.

## **Литература**

Сорэ Б. Налоговая политика в Европейском союзе // Европа. – 2003. – № 26, март. – С. 14–16. – Режим доступа: [http://www.delrus.ec.europa.eu/em/30/eu26\\_12.htm...www.mgimo.ru/files/141198/141198.pdf](http://www.delrus.ec.europa.eu/em/30/eu26_12.htm...www.mgimo.ru/files/141198/141198.pdf)

ЕврАзЭС: Экономическое притяжение. – М., 2005. – 222 с.

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=13920>

Лист Ф. Национальная система политической экономии. – М.: Европа, 2005. – 400 с.

Соглашение об основах гармонизации технических регламентов государств – членов Евразийского экономического сообщества. – Режим доступа: <http://www.ipaeurasec.org/docsdown/MD-080.pdf>

Солозобов Ю. ВТО против СНГ. – Режим доступа: <http://www.apn.kz/publications/article5028.htm>

Центр парламентских коммуникаций «ПарлКомм», 17.10.2008. – Режим доступа: <http://www.parlcom.ru/index.php?p=MC83&id=25446>

Communication from the Commission «Technical harmonisation and standardisation: a new approach» [COM (1985)19 final – Not published in the Official Journal].

Council Resolution of 7 May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards [Council Resolution (85/C 136/01) / Official Journal C 136 of 4 June 1985].

EU-Russia Common Spaces Progress Report, 2009. – P. 6. – Mode of access: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/docs/commonspace\\_prog\\_report\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonspace_prog_report_2009_en.pdf)

European Committee for Standardization. – Mode of access: <http://www.cen.eu/cenorm/homepage.htm>

European Committee for Electrotechnical Standardization. – Mode of access: <http://www.cenelec.eu/Cenelec/Homepage.htm>

European Telecommunications Standards Institute. – Mode of access: <http://www.etsi.org/WebSite/homepage.aspx>

Molle W. The economics of European integration: theory, practice, policy. – Aldershot, 2001. – 548 p.

Viner J. The Customs Union Issue. – N.Y.: Carnegie Endowment for international peace, 1950. – 221 p.