



Евразийский экономический союз: интеграция между идеальным и реальным

Экспертный доклад

Авторы:

Роза Турарбекова,

Елена Семак,

Елена Довгань

*Доклад подготовлен при поддержке
Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия)*



Минск, октябрь 2017 года

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Создание ЕАЭС: международный контекст и экономические мотивы.....	4
Правовые проблемы функционирования ЕАЭС.....	7
Динамика интеграции: траектория и барьеры.....	16
Евразийская экономическая комиссия: управление и коммуникация.....	23
Перспективы расширения и восточного «сопряжения» ЕАЭС.....	26
Будущее ЕАЭС: импульсы интеграции и институциональные ограничения (выводы и рекомендации).....	28
Приложение.....	32
Об авторах.....	37
Об экспертной инициативе «Минский диалог»	38

ВВЕДЕНИЕ

Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) был подписан 29 мая 2014 г. в Астане. 1 января 2015 г. он вступил в силу и дал официальный старт новому интеграционному объединению на пространстве бывшего СССР. Сегодня ЕАЭС объединяет Армению, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россию.

С момента вступления в силу Договора о ЕАЭС прошло уже почти три года. Это достаточный срок для того, чтобы подвести первые итоги деятельности организации.

Что собой сегодня представляет ЕАЭС? Какие заявленные цели интеграции успешно реализуются, а какие сталкиваются с преградами? Что это за преграды? Эффективно ли институциональное оформление ЕАЭС? Учтены ли ошибки предшествовавших образований постсоветской интеграции? Насколько органично сочетаются интересы государств-участников и различных стейкхолдеров интеграции? Каковы перспективы дальнейшего развития ЕАЭС?

В докладе сделана попытка дать ответы на эти и некоторые другие вопросы, которые раскрывают сложность и противоречивость евразийской экономической интеграции. Цель доклада – зафиксировать актуальное состояние интеграционной динамики и выделить способствующие и препятствующие ей факторы. Авторы, представляющие различные академические дисциплины, предлагают политологический, экономический и правовой анализ достижений, проблем и перспектив ЕАЭС.

СОЗДАНИЕ ЕАЭС: МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТЕКСТ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МОТИВЫ

Точкой отсчета ЕАЭС является подписание Декларации о евразийской интеграции (ноябрь 2011 г.), о чем упоминается в самом Договоре о ЕАЭС. Тем не менее, если говорить об эволюции идеи и даже первых попытках основать Единое экономическое пространство, то можно обратиться к событиям 2003 г. В частности, 19 сентября 2003 г. в Ялте первыми лицами Беларуси, Украины, Казахстана и России было подписано Соглашение о формировании ЕЭП. Тогда проект, видимо, оказался преждевременным. И только спустя три года, в августе 2006 г., в ходе неформального саммита в Сочи было принято решение об активизации формирования Таможенного союза, но уже в формате «тройки»: Беларусь, Казахстан, Россия.

Международный контекст создания ЕАЭС

Темпы работы над проектом были невысокими, но состав участников был определен. 6 октября 2007 г. в Душанбе «тройка» договорилась о создании таможенной территории и формировании Таможенного союза. Однако реальная активизация интеграционного процесса началась с января 2010 г. (начало применения Единого таможенного тарифа). После этого темпы создания интегрированного объединения только увеличивались. За год, с января по декабрь 2010 г., была проведена работа по подготовке 17 базовых международных договоров, которые стали основой ЕЭП. А в ноябре 2011 г. была подписана Декларация о евразийской экономической интеграции. Также было принято решение о создании Евразийской экономической комиссии, что институционально фактически закладывало фундамент организации. В декабре 2011 г. главы государств Беларуси, Казахстана и России приняли решение «О вступлении в силу международных договоров, формирующих ЕЭП» с 1 января 2012 г. Это, в свою очередь, стало началом подготовки Договора о ЕАЭС, который был подписан 29 мая 2014 г. и вступил в силу 1 января 2015 г.

Из этой краткой хронологии видно, что низкая интеграционная мотивация в период 2003-2009 гг. сменилась резким повышением стимулов, которые подтолкнули участников процесса (Беларусь, Казахстан и Россию) на повышенной скорости (2010-2014 гг.) пройти

через два этапа экономической интеграции: ТС и ЕЭП. В итоге был образован Евразийский экономический союз. Какие же события 2008-2009 гг. могли существенным образом повлиять на мотивацию стран-учредителей ЕАЭС?

Очевидно, что на глобальном уровне к активным действиям подталкивал мировой финансовый кризис 2008 г. и последовавший за ним экономический кризис 2009-2010 гг. На региональном же уровне таким мотиватором, в первую очередь, была активизация Китая в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Провозглашенная КНР в 2007 г. политика «мягкой силы» в Центральной Азии стала реализовываться в ускоренном темпе в 2008-2009 гг. Это, в свою очередь, стало вызывать обеспокоенность российского экспертного и политического сообществ по поводу утраты паритетного начала в ШОС и фактического превращения организации в инструмент политики Пекина в Центральной Азии.

В СНГ ситуация стала осложняться и в связи с российско-грузинской войной летом 2008 г. Напряженность в отношениях РФ со странами Запада по поводу статуса Абхазии и Южной Осетии поставила в сложное положение союзников Москвы (в частности, Беларусь и Казахстан), которые не признали сепаратистские образования на Южном Кавказе. Болезненным вызовом для евразийских интеграционных проектов России стала инициатива «Восточного партнерства» (ВП), анонсированная в мае 2009 г. Содержание и география инициативы вызвали резко отрицательную оценку российских политических кругов. Представляется, что это также способствовало ускорению евразийских интеграционных процессов.

Экономические мотивы создания ЕАЭС

На фоне «цивилизованного развода» в рамках СНГ в 1990-2000-х гг. активизация евразийских интеграционных процессов стала рассматриваться как «интеграция на новом уровне». За ней стояла понятная экономическая рациональность.

За предшествовавшее десятилетие произошло общее ухудшение структуры экономик и экспорта стран-членов СНГ, испытывающих влияние ресурсно-сырьевой модели развития. Стало очевидным

снижение конкурентоспособности продукции предприятий государств СНГ по сравнению с зарубежными аналогами. Также период рецессии сказался на экономике доминирующего партнера стран СНГ – Европейского союза. Во всех странах СНГ произошла примитивизация структуры промышленного производства за счет сокращения обрабатывающих и высокотехнологичных производств, которые утратили рынки сбыта на пространстве Содружества. Одновременно значительно увеличилась доля добывающих отраслей, что повлекло за собой возрастание конкуренции между ними на рынках СНГ и мировом рынке. Это обусловило снижение мотивации к интеграции, сокращение возможности межотраслевой и внутриотраслевой кооперации производства и торговли внутри СНГ.

При этом Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан (члены Таможенного союза) сохранили промышленную базу и смогли доминировать в СНГ. Их удельный вес в общем объеме взаимной торговли СНГ устойчиво рос: 78% (2000), 79,6% (2012), 80,5% (2013)¹. Это стало *главным мотивом* объединения трех стран с целью формирования экономического доминирования на постсоветском пространстве. В дальнейшем экономический аргумент сыграл важную роль и в присоединении к интеграционному процессу Армении и Кыргызстана.

Таким образом, для составления полной картины происходящего в ЕАЭС необходимо понимать, что все страны-участницы при присоединении к союзу руководствовались понятной экономической логикой. Однако дальнейшее форсирование процесса интеграции привело к частичной утрате стимулов и усилению стресса из-за угрозы национальным интересам. На этом фоне менее заметными стали положительные эффекты от интеграции. При этом для России проект во многом является имиджевым и имеет серьезную геополитическую окраску. По этой причине Москва изначально настаивала на увеличении скорости интеграции.

¹ Рассчитано по данным Межгосударственного комитета СНГ по статистике.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕАЭС

Со вступлением в силу Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. прекратили существование Евразийское экономическое сообщество (далее – ЕврАзЭС) и Таможенный союз в рамках ЕврАзЭС (Беларусь, Казахстан, Россия). ЕАЭС был создан как международная межправительственная организация, деятельность которой направлена на формирование стабильных экономик, создание единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов, повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики. Фактически ЕАЭС создавался для того, чтобы юридически сформировать аналог Европейского союза.

С созданием ЕАЭС государства-учредители стремились решить и ряд иных проблем, имевшихся в деятельности ЕврАзЭС, в частности:

- 1) разноскоростной уровень интеграции (ЕврАзЭС, Таможенный союз);
- 2) неопределенность статуса интеграционных объединений на постсоветском пространстве: если ЕврАзЭС и СНГ — это международные организации, то Таможенный союз, Единое экономическое пространство и Союзное государство таковыми не являются;
- 3) неопределенность правовой силы актов, принимавшихся органами ЕврАзЭС, которые являлись рекомендательными; и одновременное существование актов прямого действия, принимаемых Комиссией;
- 4) неопределенная процедура принятия решений консенсусом (за принятие решения голосуют только заинтересованные в нем государства, в результате такое решение может создавать какие бы то ни было юридические последствия только в отношении двух-трех государств);
- 5) отсутствие механизмов разрешения споров с участием хозяйствующих субъектов, нежелание государств обращаться в Экономический суд СНГ (который выполнял функции суда ЕврАзЭС) за разрешением возникающих споров.

Поставленные задачи обусловили институциональную структуру ЕАЭС и правовую силу принимаемых им решений.

К органам ЕАЭС ст. 8(1) Договора о ЕАЭС относит: Высший Евразийский экономический совет (Высший совет); Евразийский межправительственный совет (Межправительственный совет); Евразийскую экономическую комиссию (Комиссия); Суд Евразийского экономического союза (Суд). По решению Высшего совета могут создаваться иные вспомогательные органы.

Правовой статус органов ЕАЭС и актов, принимаемых на их заседаниях

Договор о ЕАЭС определяет несколько видов актов, принимаемых органами ЕАЭС: распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер; решения, содержащие положения нормативно-правового характера (ст. 2). Согласно ст. 6(1) Договора, право ЕАЭС составляют, помимо прочего, *«решения и распоряжения Высшего совета, Межправительственного совета, Комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза»*. В случае возникновения противоречий приоритет имеют решения Высшего совета над решениями Межправительственного совета и Комиссии; решения Межправительственного совета – над решениями Комиссии (ст. 6(4)).

Высший совет *«рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза»* (ст. 12(1)). Форма документа, которым определяются стратегия, направления и перспективы развития интеграции, Договором о ЕАЭС не определена. Полномочия Высшего совета касаются в том числе определения ключевых вопросов внутреннего права организации, таких как бюджет (ст. 12(2(6, 7, 17))), членство в ЕАЭС или предоставление статуса наблюдателя (ст. 12(2(12, 13))), создание органов, назначение должностных лиц и оплата их труда (ст. 12(2(2, 4, 16, 22))), международные отношения ЕАЭС (ст. 12(2(14, 15))). Высший совет имеет право отменять или изменять решения Межправительственного совета или Комиссии (ст. 12(2(8))). Решения Высшего Совета должны носить программный или обязательный характер.

Межправительственный совет, помимо реализации и контроля Договора, международных договоров и решений Высшего совета (ст.

16(1)), рассматривает вопросы, по которым Комиссией не достигнут консенсус (ст. 16(2)), а также вопросы отмены, изменения или приостановления решений Комиссии (ст. 16(7, 8)).

Решения и распоряжения Высшего совета (ст. 13), Межправительственного совета (ст. 17), решения, распоряжения и рекомендации Комиссии (ст. 18(2)) принимаются консенсусом. Решения, распоряжения или рекомендации Коллегии Комиссии принимаются квалифицированным большинством голосов (две трети) или консенсусом (ст. 18(2)). Перечень вопросов, по которым решение принимается Коллегией Комиссии консенсусом, определяется Высшим Советом (ст. 18(2)).

Решения Высшего совета и Межправительственного совета *«подлежат исполнению государствами-членами в порядке, установленном национальным законодательством»* (ст. 6(1)). Несмотря на то, что правовая сила решений Высшего совета и Межправительственного совета в Договоре о ЕАЭС прямо не определена, указанное положение позволяет сделать вывод о том, что они являются обязательными для государств-членов ЕАЭС. Такой вывод подкрепляется и тем, что решения обоих органов, согласно ст. 6(4) Договора о ЕАЭС, имеют приоритет перед решениями Комиссии (решения которой обязательны).

Высший совет принимает решения по широкому кругу вопросов (ст. 12), часть из которых относится к сфере внутреннего права ЕАЭС (например, Решение о внесении изменений в Регламент работы Комиссии от 31.05.2016 №4; Решение об утверждении размера пошлины, уплачиваемой хозяйствующими субъектами при обращении в Суд ЕАЭС от 21.12.2015 г. №40; Решение о персональном составе и распределении обязанностей между членами Коллегии Комиссии от 21.12.2015 г. №37) и являются в силу этого обязательными.

Иные решения утверждают программные документы (Решение об Основных ориентирах макроэкономической политики государств-членов ЕАЭС на 2016–2017 гг. от 31.05.2016 г. №5; Решение о Концепции формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов ЕАЭС от 31.05.2016 г. №8; Решение о Концепции формирования общего рынка газа ЕАЭС от 31.05.2016 г. №7). Несмотря на то, что сами решения носят обязательный характер, содержание утвержденных программных

документов не создает даже минимальных четких обязательств. Как следствие, соответствующие «основные ориентиры» и концепции представляют собой акты мягкого права. В этом контексте применимой становится ст. 6(1): государства-члены реализуют программные документы в той мере, в которой они полагают необходимой, путем принятия актов национального права. В контексте применения общепризнанных принципов права, принимаемые Комиссией обязательные решения как *lex specialis* не должны противоречить положениям программных документов.

Решения Межправительственного совета также включают различные категории актов. Часть из них носит распорядительный характер (Решение от 27.10.2016 г. №9 о вступлении в силу Коллегии Комиссии от 2.06.2016 г. №58; Решение о реализации механизма маркировки отдельных товаров контрольными (идентификационными) знаками от 12.08.2016 г. №6) либо устанавливает новые обязательные правила поведения для государств-членов ЕАЭС (Решение о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории ЕАЭС в связи с присоединением Республики Казахстан к ВТО от 12.08.2016 г. №5). Такие решения устанавливают обязательные правила поведения. По аналогии с актами Высшего совета, решения Межправительственного совета, утверждающие программные документы (например, Решение о Концепции по созданию Евразийского инжинирингового центра по станкостроению от 13.04.2016 г. №1) представляют собой акты мягкого права.

Положение о Комиссии прямо определяет правовую силу различных видов актов, принимаемых Комиссией. Решения имеют нормативно-правовой характер, обязательны для государств-членов и подлежат непосредственному применению на их территории (п. 13). Распоряжения имеют организационно-распорядительный характер. Рекомендации не имеют обязательного характера (п. 13). Решения, подлежащие непосредственному применению на территории государств-членов (т.е. создающие права и обязанности непосредственно для физических и юридических лиц государств-членов), по аналогии с ЕС, должны становиться частью действующего законодательства государств-членов. Вместе с тем, до настоящего момента, например, в Республике Беларусь, отсутствует механизм имплементации решений органов международных организаций в национальное

право. Также неясно, как будут соотноситься нормы актов Комиссии, подлежащих непосредственному применению, и противоречащие им национальные правовые акты. В Беларуси урегулирован только механизм имплементации международных обязательств.

Решения Комиссии, в отличие от решений Высшего совета и Межправительственного совета, не носят программный характер. В противном случае решения Комиссии не могли бы иметь непосредственного применения на территории государств-членов.

Как и в Таможенном союзе, существовавшем до 2015 г., государство-член, несогласное решением Комиссии, может потребовать направить решение на рассмотрение Высшего совета или Межправительственного Совета (п. 30). С одной стороны, это положение позволяет ввести механизмы контроля за такими решениями, с другой – решения, подлежащие непосредственному применению, обжалуются в органе, решения которого такой силой не обладают. Механизм в целом может обеспечить надлежащий контроль, но для этого требуется принять Положение, регулирующее механизм обжалования. Также необходима проработка процедуры непосредственного применения решений Комиссии на территории государств-членов, разработка в каждом государстве нормативно-правовых актов, определяющих механизм включения норм решений Комиссии в национальное право. Нужна и инструкция для правоприменителя в случае противоречия таких норм и положений национального законодательства.

Совет Комиссии принимает решения, распоряжения и рекомендации консенсусом (п. 29). Коллегия Комиссии является ее распорядительным органом и также принимает решения, распоряжения и рекомендации (п. 29). Вместе с тем, исходя из содержания полномочий Коллегии (п. 43), ее работа направлена в первую очередь на подготовку проектов документов и принятие решений в сфере внутреннего права ЕАЭС, которые (как это принято в практике международных организаций) носят обязательный характер, но не затрагивают сферы предметной компетенции ЕАЭС.

Международные договоры ЕАЭС

ЕАЭС может заключать международные договоры по решению Высшего совета (ст. 7, ст. 12(2.15)). В рамках ЕАЭС заключаются и иные

международные договоры, например, по вопросу создания свободных экономических зон (ст. 27), внутреннего рынка товаров (ст. 29), общего рынка лекарственных товаров (ст. 30), медицинских изделий (ст. 31), таможенного регулирования (ст. 32).

Международные договоры ЕАЭС понимаются как международные договоры, заключаемые с государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями (ст. 2). ЕАЭС имеет право заключать международные договоры с третьими сторонами (ст. 7(1)), которые, согласно ст. 6(2), не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования Союза.

Согласно ст. 7(1), вопросы заключения международных договоров ЕАЭС с третьими сторонами должны определяться договором в рамках ЕАЭС, однако до настоящего момента такого договора не заключено. Более того, каждый этап заключения международного договора ЕАЭС с третьими сторонами, в том числе признание договора обязательным, должно осуществляться в соответствии с решениями Высшего совета после проведения всеми государствами-членами необходимых внутригосударственных процедур (ст. 7(2), 12(15)). В этом контексте представляется неясным, о каких внутригосударственных процедурах идет речь, поскольку термин не имеет четкого определения в международном праве. В рамках СНГ внутригосударственные процедуры касаются исключительно процесса признания договора обязательным для себя. Наличие этой формулировки в акте часто являлось определяющим при установлении, является ли документ международным договором (Консультативное заключение Экономического суда СНГ от 15.05.1996 г. № 06/95/С-1/1-96 по вопросу о соответствии соглашений, принятых в рамках Содружества, к которым были сделаны оговорки, положениям Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.; Решение Экономического суда СНГ от 22.06.1998 г. № 01-1/1-98 о толковании некоторых договоров, заключенных в рамках Содружества, и актов органов СНГ на предмет возможности оговорок, соответствия их объекту и целям указанных соглашений). В случае сохранения такого подхода речь, по всей видимости, будет идти об участии и ЕАЭС, и его государств-членов в международном договоре с третьей стороной.

Раздел «Международные договоры ЕАЭС» правовой базы ЕАЭС содержит значительное число документов, включающих

преимущественно меморандумы и совместные заявления. Указанные документы заключаются Комиссией с различными категориями третьих сторон: государствами (Меморандум о взаимопонимании между Комиссией и Министерством сельского хозяйства Венгрии о сотрудничестве в области агропромышленного комплекса от 26.09.2016 г.; Меморандум о взаимопонимании между Комиссией и Правительством Королевства Камбоджа от 17.05.2016 г.), международными организациями (Меморандум о взаимодействии между Комиссией и Исполнительным комитетом СНГ от 17.12.2012 г.; Совместное заявление о сотрудничестве между Комиссией и ЮНИДО от 30.10.2014 г.; Меморандум о взаимопонимании между Комиссией и Международным союзом автомобильного транспорта от 11.12.2012 г.), юридическими лицами (Меморандум о взаимодействии между Комиссией и Белорусско-Казахстанско-Российским Бизнес-диалогом от 15.06.2012 г.). Документов, принятых или заключенных иными органами ЕАЭС, раздел не содержит.

Указанные наименования (меморандум, совместное заявление) не являются частыми для международных договоров, однако их наличие не лишает само по себе документ статуса международного договора согласно ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

Следует также отметить, что Договор о ЕАЭС не наделяет Комиссию полномочиями по заключению международных договоров. Отсутствуют и решения Высшего совета, которые могли бы предоставить Комиссии такие полномочия. Поэтому фактически, если указанные выше и иные аналогичные документы являются международными договорами, они заключены неуполномоченным субъектом и должны являться недействительными.

Документы, заключенные Комиссией с негосударственными акторами, например, с Белорусско-Казахстанско-Российским Бизнес-диалогом, международными договорами не являются, поскольку одна из сторон не является субъектом международного права.

Иные документы носят весьма неопределенный характер, они преимущественно говорят о намерении, а не обязанности, сотрудничать (Меморандумы о взаимодействии Комиссии с Исполкомом СНГ (ст. 1), Министерством сельского хозяйства

Венгрии (ст. 1), Международной ассоциацией воздушного транспорта от 1.04.2016 г. (п. 2), Международным союзом автомобильного транспорта (п. 1) и иных). Документы прямо закрепляют, что они не являются международными договорами и не создают международных обязательств для сторон (Меморандумы о взаимодействии Комиссии и Камбоджи (п. 7), Министерства сельского хозяйства Венгрии (ст. 6), Международной ассоциацией воздушного транспорта от 1.04.2016 г. (п. 5), Международного союза автомобильного транспорта (п. 6)). Вместе с тем, указанные документы, за исключением Совместных заявлений (например с ЮНИДО), определяют сферы и органы, через которые может осуществляться сотрудничество.

Международные договоры в рамках ЕАЭС

Международные договоры, заключаемые в рамках ЕАЭС – это *«международные договоры, заключаемые государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза»* (ст. 2). В правовую базу ЕАЭС также вошли международные договоры государств-членов, заключенные в рамках формирования правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства в части, не противоречащей Договору о ЕАЭС (ст. 99(1)), за исключением договоров, перечисленных в Приложении 33 к Договору о ЕАЭС. В рамках ЕАЭС также применяется Договор о функционировании Таможенного Союза в рамках многосторонней торговой системы (Приложение 31 к Договору о ЕАЭС).

Международные договоры заключаются в рамках ЕАЭС между государствами-членами ЕАЭС (ст. 6(1)). Показательно, что эти договоры заключаются не только между государствами-членами по вопросам предметной компетенции ЕАЭС, но и между ними же с одной стороны и присоединяющимися к ЕАЭС государствами с другой. Статус указанных документов как международных договоров не может быть оспорен.

Правопреемство

Следует отметить еще одну проблему, нерешенную до настоящего времени, хотя с момента создания ЕАЭС прошло более двух лет. Собственные документы ЕАЭС не признают Союз правопреемником ЕврАзЭС. Несмотря на то, что она унаследовала значительное

число функций, институциональную структуру, порядок принятия и правовую силу актов, характеристики и ряд международных обязательств ЕврАзЭС.

Фактически учредительные документы ЕАЭС закрепили, какие документы ЕврАзЭС сохраняют свое действие для государств-членов, а какие утрачивают правовую силу. Вместе с тем, отсутствие правопреимства мешает комплексному восприятию и пониманию экономических интеграционных процессов среди государств-членов ЕАЭС, так как утрачивается логическая цепочка последовательно заключавшихся международных договоров. Более того, теряется роль ЕАЭС в международном сотрудничестве.

Так, до настоящего момента ЕАЭС не предоставлен статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН (соответствующий вопрос на 70 и 71 сессиях переносился). ЕАЭС не участвует в складывавшейся на протяжении более десяти лет практике проведения совместных заседаний органов СНГ и ОДКБ, с частично совпадающим членством, встречах высших должностных лиц по вопросам, представляющим взаимный интерес. В том числе – заседаниях рабочей группы на уровне заместителей высших должностных лиц ОДКБ, СНГ, ШОС, которые позволяют согласовать позиции международных организаций, действующих на постсоветском пространстве для выступления на международной арене.

ДИНАМИКА ИНТЕГРАЦИИ: ТРАЕКТОРИЯ И БАРЬЕРЫ

Евразийская экономическая интеграция демонстрирует постепенное развитие. Действуют таможенный союз и единый таможенный тариф, формируется общий рынок труда, принимаются новые технические регламенты. Функционирует и дополнительная институциональная инфраструктура: Суд ЕАЭС, Евразийский банк развития, Евразийский фонд стабилизации и развития.

Однако очевидны и ограничения для дальнейшей интеграции. В 2015-2016 гг. стало понятно, что фаза быстрого интеграционного роста пройдена, на что указывают крайне сложные процессы согласования позиций по Таможенному кодексу и общему рынку лекарственных средств и медицинских изделий. Дальнейшее развитие будет осуществляться значительно сложнее.

В 2016 г. продолжилась негативная тенденция падения взаимной торговли и инвестиций, хотя темпы падения и замедлились (см. Приложение). При этом официальные представители ЕАЭС считают, что интеграционная группировка играет роль «амортизатора» негативного влияния внешних шоков. Так, объем внутрисоюзной торговли сократился на 6,7% по сравнению с падением оборота внешней торговли на 12%. А физический объем и вовсе вырос на 0,4%. Интеграционные эффекты в 2016 г. сработали для новичков: экспорт Армении в стоимостном объеме вырос на 20% (в страны ЕАЭС – на 53%), экспорт Кыргызстана вырос в ЕАЭС на 4,4% (в третьи страны – на 5,2%). Однако во всех странах-членах ЕАЭС в 2016 г. были нарушены критерии устойчивости макроэкономического развития, предусмотренные Договором о ЕАЭС.

Вектор интеграционного движения задавали следующие события:

- согласование Таможенного кодекса ЕАЭС;
- согласование общего рынка лекарственных средств и медицинских изделий;
- ускорение работы по зонам свободной торговли;
- утверждение основных направлений и этапов реализации скоординированной транспортной политики. Начата подготовка

мероприятий, выполнение которых позволит к 2025 г. снять все существующие ограничения при перевозках любыми видами транспорта;

- принятие в сфере технического регулирования 5 новых технических регламентов ЕАЭС, а также уточнение и дополнение 36 уже принятых и работающих технических регламентов;
- снижение уровня нетарифной защиты рынков ЕАЭС. В настоящий момент на рынке ЕАЭС сохраняется 60 классифицированных препятствий (в том числе 9 барьеров, 17 изъятий, 34 ограничения), а еще по 140 препятствиям продолжаются консультации ЕЭК и государств-членов. При этом под барьерами понимаются препятствия, противоречащие праву ЕАЭС, под изъятиями – исключения из общих рынков, предоставленные правом ЕАЭС, а под ограничениями – препятствия, возникшие ввиду отсутствия регламентации либо коллизии в праве ЕАЭС;
- подготовка договора о пенсионном обеспечении и подключение трудовых мигрантов к системе общего медицинского страхования в России. Снова начал расти объем денежных переводов мигрантов.

Барьеры интеграции

Главной особенностью экономического пространства ЕАЭС является формирование внутри него двух взаимозависимых экономических пространств, имеющих разное значение для перспектив региональной интеграции. Речь идет о пространстве Союзного государства России и Беларуси и о пространстве, формируемом государствами Центральной Азии (Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан). Условно говоря, это «европейский» и «азиатский» фрагменты общего пространства. Их интеграция в рамках ЕАЭС проходит медленно.

Несмотря на общее историческое, культурное и даже промышленное наследие СССР, интеграция в ЕАЭС сегодня не отвечает теоретическим представлениям о результатах регионального сотрудничества. На наш взгляд, в самом общем виде барьеры, препятствующие развитию интеграции в рамках ЕАЭС, можно разделить на несколько групп:

- политические,
- макроэкономические,
- институциональные,
- косвенные.

Политические барьеры

Страны, вовлеченные в интеграционные процессы, вынуждены предпринимать шаги по унификации социально-политической модели развития, частично отказываясь от национальной специфики. Объективно возникающие при этом противоречия между национальным и интернациональным обостряются в странах с переходной экономикой и делают такие страны особенно чувствительными к любым ограничениям независимости.

Как ни странно, именно статус постсоветских государств привел к восприятию интеграции как реальной угрозы «поглощения» более сильным партнером (т.е. угрозы утратить реальный контроль над страной и рентами), а этого лидеры новых независимых государств стремятся любой ценой избежать. В этом отношении близость постсоветских стран парадоксальным образом оказалась барьером для интеграции. Если бы степень взаимозависимости постсоветских экономик и обществ была ниже, а независимость государств воспринималась бы как самоочевидная (и собственными населением и элитой, и зарубежными партнерами), интеграция, вероятно, развивалась бы интенсивнее. Серьезным барьером часто является и недостаточное понимание, чего хотят партнеры по союзу, в чем состоят общие интересы, по каким позициям эти интересы расходятся.

Макроэкономические барьеры

Одно из важнейших условий успешной интеграции – интегрирующиеся страны должны обладать близким уровнем *экономического развития и зрелости рыночной экономики*. Их хозяйственные механизмы должны быть совместимыми. ЕАЭС полностью соответствует первому критерию, но противоречит второму. Другими словами, макроэкономические характеристики стран находятся примерно на одинаковых уровнях, что допускает

региональную интеграцию. Однако они противоречат показателям, характерным для стран с развитой экономикой, что является барьером, снижающим эффективность интеграции.

Институциональные барьеры

Ряд институциональных барьеров в ЕАЭС возникает на пути бизнеса. Они удорожают ведение бизнеса на величину специфических издержек, обусловленных рисками и дополнительными затратами как на вхождение на рынки ЕАЭС, так и удержание на них своих позиций.

Существенным барьером на пути интернационализации бизнеса в ЕАЭС является незавершенность в конституировании отношений *собственности*: сохранение неоправданно большой доли государственной собственности, зыбкость прав собственности на конкретные активы. Ни одна из стран ЕАЭС не прошла в процессе формирования отношений собственности своеобразной «точки возврата», закрепив законодательно невозможность пересмотра итогов приватизации за прошедшие годы. В Беларуси этот процесс и так шел вяло, а в последние годы практически приостановлен. Беларусь и Кыргызстан пока имеют недостаточный опыт развития частной собственности, в них превалирует патерналистская роль государства. Нет достаточных гарантий равенства и защиты прав собственности, особенно частной.

Не менее важным является и отсутствие реальной экономической элиты в странах ЕАЭС, имеющей сравнимую с политическими элитами легитимность. Таким образом, во всех странах одной из главных проблем является торможение или вообще приостановка процессов экономической трансформации.

Традиционным камнем преткновения является *интеллектуальная собственность*: права на нее, способы охраны и защиты, а также пределы и необходимость такой защиты. Проблемы, существовавшие ранее в пределах национальных юрисдикций, выросли в глобальные барьеры, препятствующие свободному перемещению товаров на едином экономическом пространстве, а также росту конкурентоспособности экономик стран ЕАЭС.

В числе временных барьеров на пути развития интеграции можно выделить:

- использование странами ЕАЭС протекционистских мер, направленных на защиту национальных конкурентных отраслей;
- отсутствие региональной системы взаимных расчетов, признанного платежного средства, приемлемого для стран ЕАЭС и конкурентного по отношению к мировым аналогам;
- различные бизнес-среды с низким уровнем унификации в странах ЕАЭС, неоднородность значений наиболее важных параметров, характеризующих благоприятность делового климата: порядок и сроки создания, регистрации и ликвидации компаний, получение кредита, обеспечение исполнения контрактов и т.п. (см. Приложение).

Работа по формированию реестра препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС началась в ЕЭК еще в 2015 г. На начало 2016 г. было выделено около 460 препятствий. По состоянию на 30 ноября 2016 г. в согласованном перечне препятствий ЕАЭС (так называемая «Белая книга») содержалось 60 препятствий, которые признавали все государства-члены. Из них изъятий – 17, ограничений – 34, барьеров – 9. Наибольшее их количество выявлено в таких сферах, как техническое регулирование, санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры, а также энергетика и инфраструктура. Еще более 100 препятствий были заявлены, но требовали обсуждения и общего признания.

Препятствия, которые ограничивают свободу перемещения товаров на территории ЕАЭС, включают следующие категории:

- *Техническое регулирование.* Одной из наиболее распространенных причин возникновения барьеров в этой сфере является невыполнение государствами-членами мероприятий по приведению национальных нормативных правовых актов в соответствие с техническими регламентами ЕАЭС, в том числе невыполнение мероприятий по признанию утратившими силу нормативных правовых актов.
- *Регулирование в сфере санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер.* В согласованный перечень препятствий в сфере санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер включено 6 ограничений. Они

действуют во всех государствах-членах. К ограничениям, которые связаны с отсутствием регламентации единых требований и процедур в сфере применения карантинных фитосанитарных мер, относится отсутствие единых правил и норм обеспечения карантина растений.

- *Таможенное регулирование.* К двум выявленным изъятиям относятся противоречия в положениях транспортного и таможенного законодательства ЕАЭС. Они касаются запрета на использование временно ввезенных транспортных средств международной перевозки для перевозки грузов, пассажиров и (или) багажа при выполнении внутренней перевозки по таможенной территории ЕАЭС.
- *Государственные закупки.* Остается нерешенным вопрос обеспечения беспрепятственного доступа поставщиков государств-членов к участию в закупках, проводимых в электронном формате, путем взаимного признания электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена другим государством-членом. Это обстоятельство является барьером для установления национального режима на практике.

Серьезной системной проблемой ЕАЭС является слабое развитие среднего и мелкого бизнеса в связи с недостатком финансирования, неразвитостью сектора услуг для бизнеса, высоким уровнем налоговой нагрузки, административными барьерами, препятствующими созданию и поддержке малых предприятий. Интеграция бизнеса в ЕАЭС *институционально слабо оформлена*, взаимодействие происходит на уровне отдельных компаний или деловых групп. О масштабных процессах *корпоративной интеграции* говорить сложно. Более того, бизнес часто не заинтересован в увеличении возможностей и прозрачности трансграничной деятельности. Для нероссийского бизнеса полноценная интеграция означала бы резкое расширение притока инвестиций российских корпораций и рост конкуренции с мощными соперниками из-за рубежа, в чем частный бизнес не заинтересован.

В любом случае, бизнес не станет актором, формирующим спрос на формальный региональный интеграционный проект (хотя

он содействует сохранению неформальной интегрированности постсоветского пространства и создает базовые предпосылки для формирования проекта как такового). Поэтому интеграционным драйвером может быть «политическое предпринимательство»: активная деятельность государства по «созданию спроса» на те или иные формы экономической политики. Лишь доказав бизнесу (путем реализации последовательной политики) преимущества интеграционного проекта, можно «включить» самоусиливающийся механизм интеграции и лоббирования, функционирующий в успешных интеграционных группировках.

Косвенные барьеры

Ряд барьеров можно определить как косвенные, так как они не относятся исключительно к интеграционным процессам, но оказывают на них существенное негативное влияние. В частности, они препятствуют развитию экономических институтов. К таким барьерам относятся низкая эффективность работы правительств, а также высокий уровень коррупции и неполное обеспечение правопорядка в некоторых государствах-членах.

Еще одним косвенным барьером можно назвать *этническую неоднородность* в нескольких государствах-членах. В обществе, расколотом на этнические группы, представители различных групп не всегда способны договориться о характере необходимых преобразований или могут испытывать недоверие друг к другу и к государственным институтам. Это так или иначе сказывается на интеграционных договоренностях и их имплементации.

ЕВРАЗИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ: УПРАВЛЕНИЕ И КОММУНИКАЦИЯ

Анализ управления является важным элементом оценки работы организации. Однако сегодня Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) оценивается редко и достаточно поверхностно. Во-первых, сама организация является молодой, и поэтому институциональные проблемы многими воспринимаются как временные. Во-вторых, постоянная аналогия с ЕС ограничивает возможности аутентичной оценки. В-третьих, на поверхности оказываются, как правило, комментарии с завышенным уровнем ожидания и, как результат, пессимистичными оценками. Все это не дает адекватного представления о работе Комиссии. Тем не менее, своеобразный аудит работы ЕЭК может дать полноценную картину как эффективности внутреннего управления, так всей работы ЕАЭС. Для этого обратимся к официальным документам, а также коммуникационным ресурсам ЕЭК (что также даст представление о состоянии коммуникационной политики главного исполнительного органа ЕАЭС).

ЕЭК является постояннодействующим органом, ее компетенция и место в системе управления Союзом определяются Договором о ЕАЭС (ст.18 и Приложением №1). Совет и Коллегия – головные органы Комиссии. Структура Комиссии включает в себя базовые блоки: Председателя Комиссии, Членов Коллегии (министров). Блоки всех девяти министров состоят из департаментов (25), которые, в свою очередь, состоят из отделов (115).

Непосредственно Председателю ЕЭК Т. С. Саркисяну подчиняются три центральных департамента (правовой, протокола и финансов). Цели, задачи и функции этих подразделений определены соответствующими регламентирующими документами. Отметим, что на официальном ресурсе Комиссии не все структурные подразделения разместили регламентирующие документы. В целом существует проблема неоднообразного наполнения контента страниц департаментов, что, с формальной точки зрения, может ставить вопрос о прозрачности их работы.

Блок Министра по интеграции и макроэкономике Т. Д. Валовой включает в себя департаменты макроэкономической политики,

интеграции и статистики. Этот блок является своеобразным авангардом интеграции, все регламентирующие документы представлены в публичном доступе, а также указано штатное расписание (31 единица в первом департаменте).

Блок Министра по экономике и финансовой политике Т. М. Жаксылыкова включает департаменты финансовой политики, развития предпринимательской деятельности и трудовой миграции и социальной защиты. Только в последнем случае на официальном ресурсе обозначены задачи и функции структурного подразделения. В первых двух случаях их описание отсутствует. На страницах департаментов указаны направления деятельности, но не ясно, каким образом формируются отделы: на основе заявленных задач или в соответствии с представленными направлениями?

Одним из крупнейших является блок Министра по промышленности и АПК, который возглавляет С. С. Сидорский. Департамент промышленной политики включает 18 направлений деятельности, а Департамент агропромышленной политики – 9. Наполняемость официального ресурса этих структурных подразделений одна из самых высоких. Представлены нормативная база, конкретные проекты, планируемые мероприятия и обсуждаемые проекты будущих соглашений.

Из 18 направлений наиболее предметная информация о реализации промышленной политики есть по евразийским технологическим платформам (12). По остальным присутствует нормативная база в полной или частичной мере. Нет наполняемости, и потому возникает ряд вопросов о реализации, по таким направлениям, как: евразийская сеть промышленной кооперации и субконтрактации, евразийская сеть трансфера, цифровая трансформация промышленности, индустриально-инновационная структура.

Самое известное (по понятным причинам) направление – это устранение барьеров на пути движения промышленных товаров на общем рынке. Оно представлено 5 документами:

- 1) перечень барьеров в промышленности;
- 2) перечень системообразующих предприятий;

- 3) изъятия, ограничения и барьеры на внутреннем рынке ЕАЭС;
- 4) мониторинг барьеров в промышленности;
- 5) мониторинг системообразующих предприятий (документы заявлены, но не размещены).

Таким образом, на основании анализа части элемента управления, можно заключить, что даже с точки зрения наполняемости официального ресурса Комиссии не реализован принцип единообразия наполняемости по департаментам. Кроме того, очевиден серьезный дефицит информации по конкретной реализации направлений деятельности Комиссии. Также не совсем ясна ситуация с возможными изменениями Договора о ЕАЭС. Происходит ли обсуждение альтернативных вариантов таких изменений? Если да, то где и с чьим участием?

ПЕРСПЕКТИВЫ РАСШИРЕНИЯ И ВОСТОЧНОГО «СОПРЯЖЕНИЯ» ЕАЭС

Концепция внешней политики России, принятая в декабре 2016 г., предполагает максимальное вовлечение стран Центральной Азии в евразийскую интеграцию. В контексте усиления роли Китая в регионе и реализации инициативы «Пояс и путь» для Москвы важно аккумулировать весь свой геополитический капитал и конвертировать его в качественно новое состояние, позволяющее оставаться ведущим региональным игроком.

Тем не менее, итоги развития ЕАЭС пока свидетельствуют о многочисленных проблемах в интеграции, которые затрудняют дальнейшее расширение. Очевидные институциональные проблемы и незрелость интеграционных опор могут значительно снизить эффект расширения. На это указывают и предложения Беларуси о моратории на новые решения и о временном приостановлении процесса расширения. На таком фоне более перспективным направлением является кооперация ЕАЭС с третьими странами.

В 2015-2016 гг. ЕАЭС расширил внешнее сотрудничество. Было заключено соглашение о зоне свободной торговли с Вьетнамом, которое вступило в силу в 2016 г. В нем зафиксированы торговые и инвестиционные договоренности. Документ предусматривает постепенное взаимное открытие рынков. Средний уровень импортного тарифа стран ЕАЭС к 2025 г. сократится с 9,7% до 2%, Вьетнама – с 10% до 1%. При этом обнуляются пошлины примерно по 60% позиций взаимной торговли, по окончании переходного периода – по 88%. В пакете подписано соглашение «Об особом режиме для российских инвесторов и поставщиков услуг».

В 2016 г. процесс расширения внешнего сотрудничества заметно ускорился. На политическом уровне этому процессу придается особое значение в силу идеи российского «разворота на Восток» и бесперспективности замыкания внутри ЕАЭС. В конце декабря 2016 г. Совет ЕЭК признал целесообразным начать переговоры по заключению соглашения о зоне свободной торговли с Республикой Сингапур. Стороны декларируют намерение подписать соглашения еще до конца 2017 г.

26 декабря 2016 г. на заседании Высшего Евразийского экономического совета президенты четырех стран ЕАЭС подписали решение о начале переговоров по заключению соглашений о свободной торговле с Ираном, Индией, Египтом. Переговорный процесс пойдет по двум трекам: по торговле товарами будут договариваться Комиссия и государства-члены, по торговле услугами и инвестициями – государства-члены при координации России. Вероятно, схема «двух треков» станет основной и в подготовке других зон свободной торговли.

Рассматриваются возможности переговоров с другими потенциальными партнерами: Новой Зеландией (переговоры с которой велись еще в формате Таможенного союза), Монголией, Камбоджией, Южной Кореей, Перу, Чили, Таиландом, Южной Африкой и т. д.

Ведутся переговоры об установлении единого преференциального торгового режима между государствами-членами ЕАЭС и Сербией. В октябре 2017 г. завершены переговоры о непреференциальном режиме с Китаем: соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве ЕАЭС-Китай. Страны ЕАЭС пока не готовы к заключению полномасштабного соглашения о свободной торговле с КНР. Это попросту слишком опасно для их экономик. Поэтому достигнуто «промежуточное» соглашение, призванное продвинуть экономическое сотрудничество ЕАЭС и Китая, снизив ряд регуляторных барьеров в области таможенного администрирования, движения капитала и т. д. При этом идея «сопряжения» евразийской экономической интеграции и китайской инициативы «Пояса и пути», высказанная Владимиром Путиным и Си Цзиньпином в совместной декларации 8 мая 2015 г. и одобренная на уровне президентов стран-членов ЕАЭС 16 октября 2015 г., имеет свои ограничения.

БУДУЩЕЕ ЕАЭС: ИМПУЛЬСЫ ИНТЕГРАЦИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ (ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ)

Проблема несогласованности и незавершенности имеет в рамках евразийской экономической интеграции системный характер. Несмотря на многочисленные успехи, быстрый переход от одной ступени интеграции к другой (Таможенный союз – Единое экономическое пространство – ЕАЭС) не в полной мере отражает реальный интеграционный прогресс. Фактически, свободное пространство для передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы до сих пор не создано. ЕАЭС начал свою работу в условиях принципиальных изъятий и несогласованностей на уровнях ТС и ЕЭП. Политическая воля опередила выполнение достигнутых ранее договоренностей.

Частично это объясняется тем, что на фоне активного внешнего регионального конструирования («Восточное партнерство» ЕС, китайский проект «Пояс и путь») российское руководство стремилось ускорить темпы интеграционного строительства. Также путем создания единого рынка предполагалось решать давно накопившиеся структурные экономические проблемы. Поэтому можно сделать вывод, что фундаментальной целью ЕАЭС было геополитическое и геоэкономическое конструирование евразийского пространства и его фактическое «закрытие» от дальнейшей эрозии и распада.

Однако форсирование интеграционного процесса привело к частичной утрате стимулов и усилению стресса из-за угрозы национальным интересам стран-участниц. Стороны часто не успевают увидеть позитивные эффекты интеграции и воспринимают процесс все более критично. Особенно это характерно для Беларуси и Казахстана.

Здесь возникает общая проблема функциональной эффективности ЕАЭС и способов ее повышения.

Интересы и опасения

ЕАЭС, по задумке и определению, должен быть союзом взаимной выгоды на основе общего прошлого и сегодняшней совместимости

(прежде всего, в экономической сфере). Одновременно он неизбежно становится одним из крупнейших интеграционных объединений континента, «стягивающим» пространство Евразии. А это уже геополитический процесс, который вызывает множество сопутствующих сложностей.

Роль России как ведущего партнера в ЕАЭС не оспаривается. Однако на фоне украинского кризиса, конфликта России и Запада, а также не в полной мере институционально отрегулированных отношений внутри самого ЕАЭС некоторые действия Москвы вызывают озабоченность и даже опасения других стран-членов. Во многом это проблема восприятия международных реалий некрупными и относительно молодыми независимыми государствами. Тем не менее, игнорировать эту проблему нельзя. Особенно в свете дискуссий о возможных изменениях и дополнениях в Договор о ЕАЭС и дальнейшем углублении интеграции.

Более того, негативное влияние на продвижение интеграции оказывает нередко наблюдающееся «сращивание» корпоративных и государственных интересов в различных отраслях российской экономики. Лоббизм со стороны отдельных групп интересов в России часто приводит к игнорированию интересов и нарушению прав стран-партнеров. В качестве примера можно привести регулярные ограничения доступа на российский рынок для белорусской продукции со стороны Россельхознадзора. В таких условиях расширение компетенции ЕЭК должно сопровождаться созданием механизмов контроля и сдерживания, исключающих возможность «захвата» процесса принятия наднациональных решений со стороны частных групп интересов. Также важно повышать транспарентность в работе Комиссии и ее структурных подразделений.

Полезной представляется и идея «тактической паузы» в принятии новых норм и расширении ЕАЭС на период укрепления уже введенных или вводимых норм и мониторинга эффективности работающих соглашений. По вопросу перспектив расширения ЕАЭС в целом необходима качественная экспертная дискуссия, которая позволит «взвесить» положительные и негативные эффекты гипотетического увеличения числа государств-членов.

Институциональная оформленность ЕАЭС

Почти трехлетний опыт работы интеграционного объединения в соответствии с Договором о ЕАЭС указывает на ряд проблем и функциональных лакун, которые требуют внимания. В частности:

- ЕАЭС следует признать себя правопреемником ЕврАзЭС в части международно-правового статуса для обеспечения надлежащего сотрудничества с третьими государствами и международными организациями. Например, стоит включиться в заседания рабочей группы на уровне заместителей высших должностных лиц СНГ, ОДКБ, ШОС, ЕАЭС для согласования позиции государств на международной арене.
- Необходимо установить порядок принятия решений консенсусом в рамках ЕАЭС, закрепив обязанность всех государств-членов выразить свое мнение по поставленным на голосование вопросам. В таком случае решение вступает в силу для всех государств-членов, в том числе тех, которые выразили незаинтересованность в принятии решения (т.е. воздержались от голосования). Такая мера позволит избежать ситуацию, сложившуюся в СНГ, когда отдельные решения вступают в силу лишь для двух-трех из одиннадцати государств-участников. Это, в свою очередь, ведет к разнотемпной интеграции и увеличению числа органов по каждому направлению сотрудничества.
- Нужен международный договор, регулирующий порядок разработки, заключения, исполнения и выхода из международных соглашений ЕАЭС. В нем следует разъяснить понятие и роль внутригосударственных процедур, предусмотренных Договором о ЕАЭС, на каждом этапе заключения международного договора ЕАЭС с третьей стороной.
- Для обеспечения единообразного понимания и применения права ЕАЭС следует закрепить обязательную правовую силу решений Высшего совета и Межправительственного совета ЕАЭС.
- Необходимо разработать и принять Положение, которое будет регулировать механизм обжалования подлежащих непосредственному применению решений Комиссии в Высший совет или Межправительственный совет.

- Требуется проработка процедуры непосредственного применения решений Комиссии на территории государств-членов. В каждом государстве следует разработать механизмы включения решений Комиссии, подлежащих непосредственному применению, в национальное право. Важно наличие инструкций для правоприменителя в случае противоречия таких норм и положений национальному законодательству.

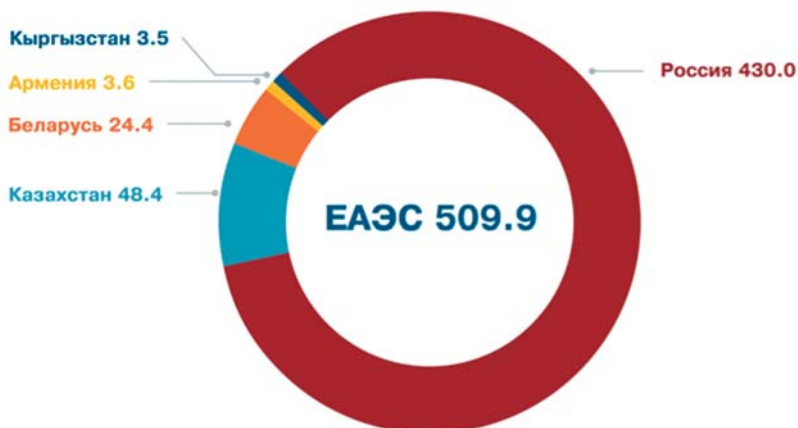
Барьеры и экономическая совместимость

Барьеры и изъятия остаются ключевой проблемой ЕАЭС, для решения которой необходима политическая воля всех государств-членов. При наличии такой воли облегчить процесс снятия барьеров можно путем их разделения на две группы: формально-институциональные и неформально-институциональные. По каждой группе следует провести аудит и выработать алгоритм, сокращающий возможности и стимулы применения. К проведению аудита и выработке противодействующего алгоритма важно привлечь не только государственных экспертов, но и представителей бизнес-кругов и академического сообщества, работающих в автономном от правительств режиме. Поэтому необходимы регулярно собирающиеся площадки для экспертных дискуссий и проведения фокус-семинаров по отдельным группам барьеров.

Разное соотношение государственного и частного секторов в экономиках стран-участниц ЕАЭС, а также слабая диверсифицированность экономик естественным образом ставят проблему совмещения интересов и способов их защиты. Следует учитывать, что государства-члены будут блокировать интеграционные решения, нарушающие статус-кво в важных, с точки зрения занятости населения, доли в ВВП и обеспечения доходной части бюджета, секторах экономики.

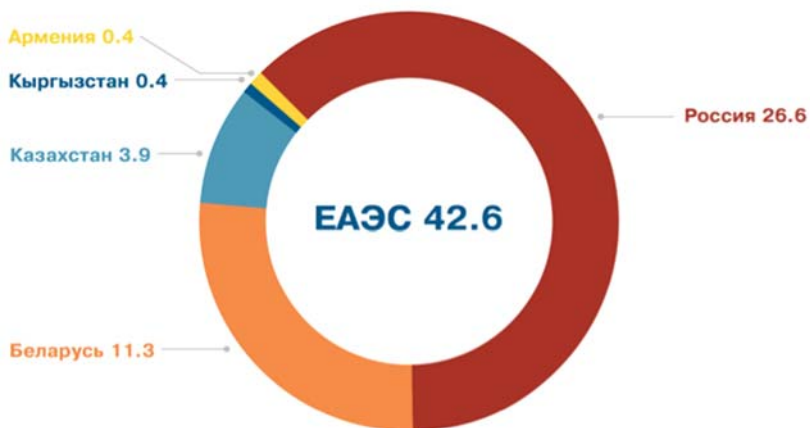
ПРИЛОЖЕНИЕ

График 1. Оборот внешней торговли с третьими странами за 2016 г., \$ млрд



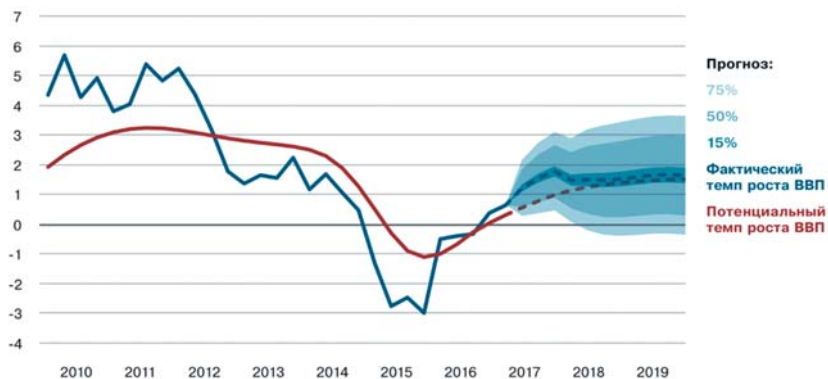
«Евразийская экономическая интеграция 2017 г.», Центр интеграционных исследований Евразийского Банка Развития (ЕБР), Санкт-Петербург, 2017 г.

График 2. Объем взаимной торговли государств-членов EAЭС за 2016 г., \$ млрд



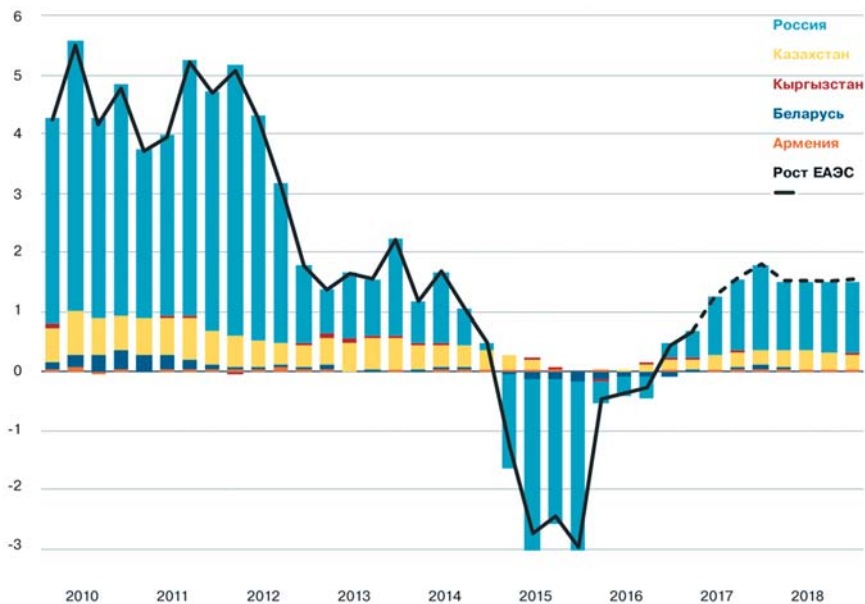
«Евразийская экономическая интеграция 2017 г.», Центр интеграционных исследований Евразийского Банка Развития (ЕБР), Санкт-Петербург, 2017 г.

График 3. Темпы роста фактического и потенциального ВВП ЕАЭС год к году, в %



«Евразийская экономическая интеграция 2017 г.», Центр интеграционных исследований Евразийского Банка Развития (ЕБР), Санкт-Петербург, 2017 г.

График 4. Декомпозиция фактического ВВП ЕАЭС год к году, в %



«Евразийская экономическая интеграция 2017 г.», Центр интеграционных исследований Евразийского Банка Развития (ЕБР), Санкт-Петербург, 2017 г.

Таблица 1. Доля внутрисоюзной торговли в общем объеме экспорта государств-членов ЕАЭС

Показатель	2015 год	2016 год
Внутриотраслевая торговля (внутрисоюзный экспорт), \$ млрд	45,6	42,5
Экспорт из ЕАЭС в третьи страны, \$ млрд	373,8	308,4
Доля внутрисоюзной торговли в общем объеме экспорта ЕАЭС, %	10,9	12,1

«Евразийская экономическая интеграция 2017 г.», Центр интеграционных исследований Евразийского Банка Развития (ЕБР), Санкт-Петербург, 2017 г.

График 5. Товарная структура внутрисоюзной торговли в 2016 г., %



«Евразийская экономическая интеграция 2017 г.», Центр интеграционных исследований Евразийского Банка Развития (ЕБР), Санкт-Петербург, 2017 г.

Таблица 2. Основные показатели ведения бизнеса в Беларуси, Казахстане и России (2015 г.)

Наименование показателя	Беларусь	Россия	Казахстан
Рейтинг легкости ведения бизнеса	65,58% (63 место из 189)	61,95% (92 место из 189)	62,65% (50 место из 189)
Регистрация предприятий	90,90% (15 место из 189)	85,91% (88 место из 189)	62,65% (30 место из 189)
<i>Число процедур, необходимых для регистрации</i>	5	7	6
<i>Сроки регистрации (дней)</i>	9	15	12
<i>Затраты на создание компании, связанные с официальными платежами (пошлинами) (% дохода на душу населения)</i>	0,8	1,3	0,6
<i>Минимальный размер капитала (% от дохода на душу населения)</i>	0,0	1,2	0,0
Получение разрешений на строительство	82,53% (30 место из 189)	43,02% (178 место из 189)	54,76% (145 место из 189)
<i>Количество процедур</i>	12	36	29
<i>Время (дней)</i>	128	297	157
<i>Затраты по принудительному исполнению контракта (% от дохода на душу населения)</i>	21,3	89,0	87,3
Защита инвесторов	50,00% (98 место из 189)	46,67 % (115 место из 189)	66,67% (22 место из 189)
Налогообложение	65,03% (133 место из 189)	75,33% (56 место из 189)	87,41% (18 место из 189)

Наименование показателя	Беларусь	Россия	Казахстан
<i>Платежи (число за год)</i>	10	7	7
<i>Время (часов за год)</i>	319	177	188
<i>Налог на прибыль (%)</i>	13,4	8,0	15,9
<i>Налоги и выплаты на рабочую силу (%)</i>	39,0	36,7	11,2
<i>Другие налоги (%)</i>	1,5	6,1	1,6
<i>Общая налоговая ставка (% прибыли)</i>	54,0	50,7	28,6
<i>Обеспечение исполнения контрактов</i>	77.79 (13 место из 189)	73.22 % (10 место из 189)	66.18% (27 место из 189)
<i>Количество процедур для принуждения к исполнению контрактов</i>	29	36	37
<i>Время на принудительное исполнение контракта (дней)</i>	275	270	370
<i>Затраты по принудительному исполнению контракта (% от суммы долга)</i>	23,4	12,4	22.0
<i>Ликвидация предприятий</i>	39.11% (74 место из 189)	45.38% (55 место из 189)	45.71% (54 место из 189)
<i>Длительность процесса банкротства (лет)</i>	3	2	1,5
<i>Затраты на прохождение процесса банкротства (% от стоимости имущества)</i>	22	9	15
<i>Норма возмещения (центов на доллар)</i>	36,9	42,8	43,2

Составлено автором по данным EconomyRankings // DoingBusiness [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: <http://www.doingbusiness.org/rankings>. – Дата доступа: 21.03.2016.

ОБ АВТОРАХ

Роза Турарбекова – кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений Белорусского государственного университета

Елена Семак – кандидат экономических наук, доцент кафедры международных экономических отношений Белорусского государственного университета

Елена Довгань – доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Белорусского государственного университета, проректор Международного университета «МИТСО»

ОБ ЭКСПЕРТНОЙ ИНИЦИАТИВЕ «МИНСКИЙ ДИАЛОГ»

Экспертная инициатива «Минский диалог» начала свою работу в марте 2015 года в качестве неправительственного (Track-II) форума по тематике международных отношений и безопасности на европейском континенте. Миссия инициативы – предоставлять открытую и качественную дискуссионную и исследовательскую площадку без геополитических разделительных линий.

Регулярные конференции «Минского диалога» собирают в столице Беларуси ведущих экспертов из Европейского союза, России, восточноевропейских стран и США, а также дипломатов и представителей международных организаций. В работе конференций принимают участие и высокопоставленные официальные лица.

Большинство дискуссий в рамках «Минского диалога» проходят в закрытом для прессы режиме, что способствует более открытому обмену мнениями. Для усиления практической ориентированности дискуссий в качестве наблюдателей на них приглашаются дипломаты.

По итогам конференций готовятся рабочие документы с основными выводами и рекомендациями. Рабочие документы широко распространяются среди правительственных и неправительственных стейкхолдеров и используются для последующих исследований.

Для заметок

