

Российско-Европейский Центр Экономической Политики

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ ДОКЛАДЫ РЕЦЭП
«ЕДИНОЕ ЕВРОПЕЙСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
ПРОСТРАНСТВО КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В РОССИИ»**

Иван Самсон

Январь 2002

Предварительная версия

(автор просит не цитировать настоящий доклад без его согласия)

Иван Самсон

Директор РЕЦЭП *

Интеграция Европейского Союза и России в рамках Единого европейского экономического пространства стоит сегодня первым пунктом в повестке дня переговоров между ЕС и Россией. Тем самым еще раз подтверждается, что ЕС рассматривает Россию в качестве своего стратегического партнера. Параметры будущего Единого европейского экономического пространства (ЕЕЭП) во многом еще предстоит определить. Настоящая работа призвана показать, что ЕЕЭП не только должно способствовать достижению устойчивого экономического роста и повышению производительности труда в России, но и является одним из условий этого. Рассматриваются также варианты формирования ЕЕЭП, в наибольшей степени соответствующего российским условиям и обеспечивающего реализацию такой стратегии.

Растущая популярность идеи ЕЕЭП

«Стабильная, демократическая и процветающая Россия, тесно связанная с объединенной Европой, в которой не будут возникать новые линии раздела, является обязательным условием прочного мира на континенте». Эта цель, заявленная в Единой стратегии Европейского Союза по отношению к России, опубликованной 4 июня 1999 г., имеет три экономических составляющих: поддержка усилий России по вступлению в ВТО, создание в будущем зоны свободной торговли ЕС-Россия и *Единого европейского экономического пространства*. Новые лидеры России и ЕС, Владимир Путин и Романо Проди, неоднократно заявляли о своей приверженности этой цели.

Тем не менее в ходе саммита, состоявшегося в Париже 30 октября 2000 г., не прозвучало никакого заявления в поддержку этой идеи: *«Наша общая задача – в максимальной степени использовать возможности расширения ЕС с тем, чтобы ускорить процессы взаимодействия между расширенным Европейским Союзом и Россией с одной стороны и Россией и странами, подавшими заявления о вступлении в него, с другой. Диалог с Россией по этому вопросу будет продолжен в рамках соответствующих органов СПС».* Таким образом, в силе осталось Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанное в 1994 г. и начавшее действовать в декабре 1997 г.

Седьмой саммит в рамках СПС состоялся 17 мая 2001 г. в Москве. В его ходе было заявлено о *«желании Сторон решить проблемы, возникающие в данном контексте, включая проблему передвижения людей, товаров и услуг между расширенным ЕС и Россией».* Создание ЕЕЭП упоминалось в качестве одной из целей: *«Мы выражаем согласие в необходимости учреждения в рамках СПС объединенной группы для выработки концепции Общеввропейского экономического пространства».*

* В данной работе изложена точка зрения автора, а не РЕЦЭП или какого-либо органа Европейского Союза. Автор благодарен за замечания и полезные предложения Алану Лорану, а также Ксавье Греффу, Атили Сушу, Эрику Бруна, Ксавье Рише и Матильде Морель за плодотворное обсуждение темы. Автор принимает на себя всю ответственность за представленный материал.

Восьмой и последний саммит, прошедший в Брюсселе 3 октября 2001 г., уделил вопросу создания ЕЕЭП большее внимание. Президент Путин и Романо Проди приняли решение «ускорить движение к более тесному экономическому сотрудничеству между Россией и ЕС». Они согласились «выработать концепцию, которая могла бы лечь в основу нашей среднесрочной и долгосрочной стратегии экономического развития. В этой связи мы подтверждаем, что придаем особое значение созданию Общеввропейского экономического пространства». Более того, они пришли к соглашению о статусе и задачах Группы высокого уровня: «Перед группой ставится задача выработки концепции укрепления экономических отношений между Россией и ЕС в рамках достижения общей цели более тесного сближения России и ЕС. Группе предстоит изучить возможности, открывающиеся в результате более глубокой экономической интеграции и взаимного согласования законодательств, и оценить перспективы дальнейшей работы.(...) Группа должна будет определить ключевые элементы, необходимые для создания Единого европейского экономического пространства». Первым контрольным сроком выполнения задачи был назван октябрь 2003 г. Тем самым диалог ЕС–Россия получил новое развитие. Интенсификация процесса вызвана решением ЕС об интегрировании в его состав 10 новых стран-кандидатов (включая 8 стран Центральной и Восточной Европы) не позднее 2004 г. с одной стороны и событиями 11 сентября 2001 г. с другой. Укрепление партнерских отношений, в основе которых лежит общность исторических интересов, продолжилось.

Было указано, что создание ЕЕЭП должно происходить в соответствии с условиями Соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 1997 и с использованием предусмотренных им механизмов. Однако, большая открытость ЕС по отношению к странам с переходной экономикой, за которую выступает Романо Проди, и ускорение процесса реформирования российской экономики, произошедшее благодаря усилиям Владимира Путина, превратили интеграцию России в ЕЕЭП в самостоятельную задачу. При этом сложившаяся ситуация характеризовалась тем, что, деятельность объединенных комитетов по реализации СПС была сведена к обсуждению технических вопросов и не приводила к реальному прогрессу. Отсутствовала политическая воля, основанная на понимании того факта, что в недалеком будущем грянут серьезные перемены. На последнем саммите было провозглашено намерение «более эффективно использовать предусмотренные СПС процедуры согласования». Создание ЕЕЭП является ответом на вызов времени, поскольку учитывает историческое единство судеб ЕС и России, неизбежность дальнейшего более глубокого взаимного проникновения и интеграции, о чем будет сказано ниже. Число сторонников такой интеграции растет и в ЕС и в России.

Каким может быть Единое европейское экономическое пространство ?

Изучение возможных форм интеграции показывает, что ЕЕЭП должно иметь нижний предел, образуемый существующими формами партнерских отношений со странами, не являющимися его членами, и верхний предел, образуемый простым членством в Союзе. Существует четыре основных типа партнерских соглашений между ЕС и странами, не являющимися его членами :

- **Торговые соглашения**, лежащие в основании пирамиды: они создают зону свободной торговли промышленными товарами. Такие соглашения о свободной торговле содержат определенное количество (иногда значительное) ограничений на торговлю товарами, представляющих особое значение для некоторых стран. Весьма часто продовольственные товары и услуги исключаются из сферы действия торговых соглашений частично или полностью. ЕС заключил такие соглашения с основными странами ОЭСР, имеющими развитую экономику. Документ, известный как «Общая

стратегия ЕС для России» предусматривает создание аналогичной зоны свободной торговли.

- **Соглашения о сотрудничестве** обеспечивают возможность преимущественного доступа на рынки ЕС, не свободного, однако, от некоторых ограничений. Странам, заключившим с ЕС такие соглашения, предоставляется техническая и финансовая помощь. Примером могут служить успешно действующие Конвенции Ломе, связывающие ЕС со странами, входящими в группу АКТ (70 бывших колоний европейских стран в Африке, бассейнах Карибского моря и Тихого океана). Они предусматривают предоставление торгового доступа на условиях благоприятствования через систему общих преференций (СОП) и беспошлинного доступа на рынки ЕС для промышленных товаров из стран АКТ в рамках установленных квот. Товары, экспортируемые сверх установленных ограничений, подлежат обложению пошлинами, в соответствии с правилами режима наибольшего благоприятствования. Для оказания финансовой и технической помощи задействуются специальные механизмы увеличения экспортных поступлений ресурсодобывающих отраслей (так называемые схемы SYSMIN и STABEX). Следует отметить, что в то время как страны АКТ пользуются преимуществами системы общих преференций (СОП), страны ЕС не имеют права льготного доступа для своего экспорта на рынки стран АКТ: на него распространяется действие тарифов, установленных для всех третьих стран. Еще одним примером может служить соглашение между странами Восточной Европы и ЕС, действовавшее в период между 1988 и 1990 гг. и замененное затем соглашением об ассоциации.
- **Соглашения об ассоциации** обеспечивают довольно высокую степень интеграции с ЕС. Они предусматривают предоставление широкого круга преференций при торговле товарами и услугами, что должно, в конечном итоге, привести, по истечении переходного периода, к установлению режима свободной торговли. Соглашения инициируют процесс сближения законодательств стран-участниц, с целью гарантировать реализацию четырех основных свобод, несмотря на то, что официально они заключаются лишь для обеспечения свободного движения товаров. Соглашения об ассоциации иногда носят асимметричный характер, предоставляя партнеру ЕС преимущества на некоторый ограниченный период времени. Например, при вступлении в силу соглашений об ассоциации со странами Центральной и Восточной Европы, ЕС предоставил свободный от пошлин доступ на большинство своих рынков немедленно, тогда как страны Центральной и Восточной Европы получили возможность постепенного, в течение 5 лет, введения такого режима путем отмены определенного числа тарифов ежегодно. Вопрос о продовольственных товарах рассматривается отдельно, поскольку они подпадают под действие правил торговли, установленных в рамках Общей сельскохозяйственной политики. Соглашения об ассоциации предусматривают также институциональное сотрудничество (политический диалог, сотрудничество в области культуры, создание органов совместной выработки решений и юрисдикции). Соглашения, касающиеся присоединения к ЕС стран-кандидатов из Восточной Европы являются наиболее известными примерами в этой области.
- **Соглашения о партнерстве и сотрудничестве** заключены ЕС с большинством стран СНГ и вступили в силу: с Россией – 1 декабря 1997 г., с Украиной – 1 марта 1998 г. и с другими странами – 1 июля 1999 г. (за исключением Беларуси и Туркменистана, с которыми СПС подписаны, но не вступили в силу, и Монголии, в отношении которой действует лишь Соглашение о торговле и сотрудничестве, подписанное в 1993 г. СПС

призваны обеспечить более тесное сотрудничество со странами, не являющимися кандидатами на вступление в ЕС и предотвратить эффект вытеснения, который могут почувствовать на себе страны Центральной и Восточной Европы после расширения ЕС. В задачи подобных соглашений входит «*содействие развитию торговли, инвестиций и гармоничных экономических отношений между Сторонами*» и «*создание условий, необходимых для установления зоны свободной торговли между Сообществом и Россией, охватывающей, в основном, весь спектр торговли товарами между ними, а также для свободного учреждения компаний, торговли услугами и движения капитала*» (Статья. 1). Более того, «*каждая из сторон должна обеспечить свободу транзита через свою территорию товаров, поступающих из таможенной территории или следующих в таможенную территорию другой Стороны*» (Статья 12), что особенно важно, например, для Калининградской области. Кроме того, Соглашение содержит положения об устранении препятствий к свободной конкуренции, получении государственной поддержки (Статья 53), защите прав промышленной и интеллектуальной собственности (Статья 54) и сближения законодательств стран–членов в некоторых областях. Сфера сближения законодательств весьма широка, но в ее рамках не накладывается строгих обязательств. Большое внимание уделяется также взаимному привлечению инвестиций. Основной идеей таких соглашений является обеспечение условий для создания зоны свободной торговли с перспективой развития свободного движения услуг и капитала. Стороны договора предоставляют друг другу «режим наибольшего благоприятствования» и обязуются не допускать дискриминации в отношении движения товаров, условий труда и создания компаний. Такой режим гораздо менее открыт, чем тот, что обеспечивается соглашениями об ассоциации. В то же время, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Россией ориентировано на применение критериев Копенгагена, с их особым акцентом на политический диалог и обязательным проведением встречи в верхах дважды в год.

С другой стороны, существуют три типа критериев присоединения к ЕС, определенные Европейским Советом в ходе встречи в Копенгагене, состоявшейся в июне 1993 г. (известные как Копенгагенские критерии):

- **Политические критерии** считаются выполненными в том случае, когда «*страна–кандидат добилась стабильности институтов, гарантирующих демократию, действия принципа господства права, соблюдения прав человека и уважения и защиты прав меньшинств*».
- **Экономические критерии** – это «*наличие действующей рыночной экономики и способности противостоять конкурентному давлению и рыночным силам внутри Союза*». Существование *действующей рыночной экономики* подразумевает, что цены и торговля либерализованы, и что создана обеспеченная правовой санкцией юридическая система, защищающая, в том числе, права собственности. Макроэкономическая стабильность и консенсус в отношении экономической политики, равно как и отсутствие каких-либо существенных барьеров для доступа к рынку и выходу из него способствуют повышению эффективности рыночной экономики. Выполнение второго критерия – *способности противостоять конкурентному давлению и рыночным силам внутри Союза* – зависит от наличия рыночной экономики и стабильной макроэкономической базы, позволяющей экономическим агентам принимать решения в обстановке предсказуемого развития событий. Оно требует также достаточного объема людских и материальных ресурсов, включая инфраструктуру. Государственные предприятия нуждаются в реструктуризации, а все предприятия – в инвестициях в

целях повышения их эффективности (такое определение дано в документе «Стратегия 2001 г.»).

- **Другие критерии вступления в ЕС** включают способность брать на себя связанные с членством обязательства, подразумевающие принятие, внедрение и контроль за исполнением *acquis communautaire* (этим термином принято обозначать совокупность правил и обязательств, возникающих из договоров и согласованных законодательств по всем областям деятельности, осуществляемой в рамках ЕС), а также приверженность целям политического, экономического и валютного союза. Успешный ход переговоров зависит не только от ситуации с включением *acquis* в национальное законодательство, но и от способности обеспечить применение соответствующих норм через укрепление административных и юридических систем, что требует активной работы не только центральных, но и региональных и местных органов власти, предпринимательских и профессиональных организаций. Страны-кандидаты будут принимать участие в деятельности Европейского валютного союза с момента своего вступления. Однако немедленный переход к евро для них не обязателен: он должен произойти в результате должным образом структурированного процесса конвергенции. Вступление в Европейский валютный союз подразумевает немедленное и без каких-либо ограничений принятие страной-кандидатом *acquis* Единого рынка и, в частности, норм *acquis*, относящихся к свободному движению капитала.

Следует принять во внимание, что, помимо критериев присоединения к ЕС, существуют **Маастрихтские критерии**. Они являются еще более жесткими, поскольку определяют степень макроэкономической конвергенции, необходимой для вхождения в единую валютную зону – зону евро. Три европейских страны: Дания, Швеция и Великобритания не перешли на евро с 1 января 2002 г., в основном, по соображениям политического характера.

Маастрихтские критерии включают:

- Стабильность цен: уровень инфляции не должен превышать средний уровень инфляции трех государств с минимальным уровнем инфляции более чем на 1,5%;
- Дефицит бюджета: дефицит национального бюджета не должен превышать 3% ВВП страны;
- Уровень задолженности: государственный долг не должен превышать 60% ВВП (по последним данным, 4543,4 млрд. руб.);
- Валютный курс: национальная валюта не должна подвергаться девальвации в течение последних двух лет, при этом колебания обменного курса не должны превышать предусмотренного европейской валютной системой уровня 2,25%;
- Процентные ставки по долгосрочным государственным облигациям не должны более чем на 2% превышать средний уровень процентных ставок в трех странах с минимальной инфляцией

Степень актуальности и возможности применения этих критериев в российских условиях обсуждается ниже.

Единое европейское экономическое пространство должно занять свое место между различными формами партнерства и членством в Европейском Союзе. Это означает, что ЕЕЭП является гораздо более прочной и глубокой формой сближения, чем СПС и даже чем соглашения об ассоциации, и означает соответствие некоторым, хотя и не всем, критериям членства в ЕС. Задача заключается в том, чтобы продвинуться в этом направлении дальше. Прежде всего, следует обратиться к опыту 1992 г.: институциональным прецедентом

является Соглашение о создании Европейской экономической зоны в 1992 между ЕЭС и ЕАСТ.

Соглашение от 1992 между ЕЭС и ЕАСТ о создании Европейской экономической зоны (ЕЭЗ)

Европейская экономическая зона, как концепция, представляет собой особый вариант подхода к экономической интеграции более прочной и глубокой, нежели та, что обеспечивается соглашением о свободной торговле. Она может рассматриваться как наиболее прочная форма экономической интеграции с ЕС, за исключением присоединения, а иногда и как возможная форма присоединения.

В январе 1989 г. Жак Делор высказал идею о заключении всеобъемлющего, структурированного соглашения между 12 странами ЕС и 7 странами ЕАСТ: Австрией, Финляндией, Исландией, Лихтенштейном, Норвегией, Швецией и Швейцарией. Такое соглашение было подписано в Порто 2 мая 1992 г. Оно предусматривает создание Внутреннего европейского рынка, охватывавшего 95% экономики 19 стран-участниц, 380 млн потребителей 40% мировой торговли. ЕЭЗ призвана установить правовые рамки экономической взаимозависимости стран ЕЭС и ЕАСТ: 60% экспорта стран ЕАСТ и более 50% прямых иностранных инвестиций поступают в ЕЭС. В период после 1973 г., в результате заключения двусторонних соглашений о свободной торговле, тарифные барьеры и количественные ограничения на экспорт промышленных товаров были устранены. После принятия Люксембургского заявления от 1984 г. сотрудничество в отдельных областях послужило укреплению торговых связей. Однако, существовало *расхождение между быстрым темпом принятия директив ЕЭС и замедленными темпами развития сотрудничества между ЕАСТ и ЕЭС*. В то время, в задачи ЕЭС входило создание «однородной Европейской экономической зоны» (Статья 1), объединяющей на коллективной (уже не на индивидуальной) основе страны ЕАСТ и ЕЭС и устраняющей дискриминацию по признаку национальной принадлежности (Статья 4). Заключение соглашения привело к интеграции 80% законодательства, т.е. 1500 документов, касающихся Внутреннего рынка, в законодательство стран Семерки.

Тем не менее, очевидно, что интеграция в ЕЭС не означает присоединение к нему. Членство в ЕС требует принятия в полном объеме *acquis communautaire*. Страны, подающие заявление на присоединение, не могут выбрать по своему усмотрению какую-либо их часть и оставить без внимания другую. Степень принятия *acquis* (за исключением относящихся к Единому рынку), новыми членами ЕС-ЕЭЗ подлежит согласованию в ходе переговоров. Страны-члены ЕЭЗ не смогут оказать влияние на выработку законодательства ЕС в будущем. Членство в ЕС накладывает обязательство делать взносы в бюджет ЕС, но, с другой стороны, дает каждой стране-члену право на получение субсидий в рамках структурной политики, региональной политики и Общей сельскохозяйственной политики (ОСП) (в её рамках расходуется около 75% бюджета ЕС, который однако намерен исключить страны Центральной и Восточной Европы из сферы основных платежей в рамках ОСП). Такая финансовая часть полностью отсутствует в соглашениях, подобных соглашению о ЕЭЗ. Аналогичным образом, предполагается, что страны, подавшие заявления на вступление в ЕС, берут на себя обязательства о политическом, экономическом и валютном союзе, являющиеся на сегодня частью *acquis*, за исключением тех, что были исключены с самого начала. Страны-члены ЕЭЗ не несут никаких обязательств в отношении этих вопросов.

В целях скорейшего получения результатов из сферы действия ЕЭЗ исключены следующие вопросы:

- Общая сельскохозяйственная политика (ОСП) и общая политика в отношении рыболовства;
- Общая торговая политика (ОТП) и общая тарифная политика в отношении третьих стран;
- Гармонизация прямых и косвенных фискальных режимов.

Однако даже и в этих областях Семерке придется рано или поздно приводить свое законодательство в соответствие с законодательством ЕС в целях поддержания взаимовыгодных торговых отношений.

При создании ЕЭЗ в 1992 предусматривалось организовать работу по 4 направлениям.

1 – Содействие развитию торговли путем реализации "четырёх основных свобод"

Создание ЕЭЗ означает внедрение норм *acquis communautaire*, относящихся к свободному передвижению товаров, граждан, услуг и капитала (12 000 страниц) через включение их в национальное законодательство стран–членов ЕАСТ.

а Свобода движения товаров

Устранение тарифов и пошлин произошло во многом благодаря заключению двусторонних торговых соглашений. Соглашения предусматривают недопущение фискальной дискриминации, запрет на предоставление экспортных субвенций, реформирование естественных монополий. Свободное обращение товаров обеспечивается устранением технических барьеров в торговле (путем разработки и принятия единых стандартов ЕАСТ–ЕС либо введением правила соблюдения минимальных требований, в соответствии с которым каждая из стран–членов обязана не препятствовать импорту товаров, удовлетворяющих минимальному набору требований) и сокращением числа административных барьеров (упрощением правил пересечения границ и введением единых правил определения происхождения товаров).

б Свобода передвижения граждан

Свободное передвижение агентов экономической деятельности в пределах ЕЭЗ предусмотрено Статьей 28. Для работников, вынужденных пересекать границу, чтобы добраться до места работы, и для сезонных рабочих либерализация правил свободного перемещения предусматривалась в 1998 г. Что касается проблемы социальной защиты, то мигранты должны выиграть в результате официального признания их права находиться на территории стран ЕЭС. По истечении переходного периода будет введена система взаимного признания научных званий и дипломов.

в Свобода торговли услугами и свобода перемещения капитала

Соглашение гарантирует недопущение дискриминации в области предоставления услуг на территории 19 стран–членов ЕЭЗ: ремесленники, лица свободных профессий и наемные работники будут иметь право на временной основе оказывать услуги на тех же условиях, что и местные граждане. В области финансов будет действовать принцип единого лицензирования, означающий, что банк, получивший лицензию на работу в стране нахождения его головного офиса имеет право открывать филиалы или осуществлять деятельность в других странах–членах ЕЭЗ без дополнительного разрешения. То же самое относится и к деятельности страховых компаний и граждане стран–членов ЕЭЗ имеют право застраховать свою жизнь в любой из этих стран. Правила недопущения дискриминации установлены также для потоков капитала и

инвестиций пересекающих границы. Для переходных периодов установлена продолжительность от двух до пяти лет.

г Переходные периоды предусматриваются в целях подготовки стран к открытию своих границ. Для области финансов они составляют от двух до пяти лет. Так например для Швейцарии, где 17% экономически активного населения являются иностранцами, а уровень заработной платы выше, чем в других странах, установлен пятилетний срок для обеспечения свободного перемещения граждан. Предусмотрены меры защиты национальных интересов договаривающихся сторон (Статья 112), ограниченные однако по времени и объему. В тех случаях, когда защитные меры создают для партнера дисбаланс прав и обязательств, допускается принятие мер «выравнивания баланса» (Статья 114). Конфликты, возникающие в этих вопросах, подлежат рассмотрению Объединенным комитетом ЕЭЗ. Если конфликт не удастся разрешить в Комитете в течение трех месяцев, дело передается в арбитражный суд.

2 – Честная конкуренция

Так же как и Римский договор, Соглашение о создании ЕЭЗ устанавливает правила, гарантирующие честную конкуренцию. Эти правила охватывают такие области, как принятие согласованных решений и практик; злоупотребление доминирующим положением; концентрация, приводящая к доминирующему положению или усиливающая его; государственные субвенции, приводящие к искаженным формам конкуренции. В соответствии с принципом разделения полномочий надзор за соблюдением этих правил возложен на Комиссию или на контрольный орган ЕАСТ.

3 – Углубление и расширение сотрудничества

а Дальнейшее укрепление сотрудничества

Сотрудничество между ЕС ЕАСТ в таких областях, как охрана окружающей среды, статистика, научные исследования и разработки и образование развивалось и ранее. Логика развития привела к потребности углубить сотрудничество и создать в этих целях необходимую законодательную базу на национальном уровне. Процесс перешел в необратимую фазу.

б Распространение сотрудничества на новые области

Перечень таких новых областей велик и включает, например, социальную политику, защиту интересов потребителей (в ЕАСТ будут приняты правила ЕС, касающиеся обозначения цен, вводящей в заблуждение рекламы, потребительских кредитов), корпоративное право.

4 – Институциональная структура; юрисдикции

а Структура ассоциации

В соответствии с соглашением учреждаются:

Правление ЕЭЗ (в которое входят члены Совета ЕС и Комиссии и по одному члену правительства от каждой страны–члена ЕАСТ), определяющее основные направления политики;

Объединенный комитет ЕЭЗ, обеспечивающий надлежащее выполнение соглашения;

Подкомитет в составе членов парламентов, представителей экономических и социальных партнеров, и т. д.

б Структура юрисдикции

Вопрос юрисдикции является чрезвычайно сложным в силу асимметричности положения партнеров: ЕАСТ представляет собой весьма гибкую международную организацию, тогда как ЕЭС – это сильно интегрированная структура с ограниченной юрисдикцией членов и передачей властных функций. Поскольку учредить Суд ЕЭЗ, как это первоначально предполагалось, оказалось невозможным, было принято решение использовать следующий механизм:

- Суд ЕС получил право заниматься исключительно толкованием *acquis communautaire*;
- Вновь учрежденный Суд ЕАСТ уполномочен принимать санкции, связанные с соблюдением обязательств странами–членами и решением спорных вопросов между ними;
- Для решения споров между двумя упомянутыми институтами установлена специальная процедура.
- В том, что касается конкуренции, надзорный орган ЕАСТ является эквивалентом Комиссии.

Более тесные связи между ЕС и Россией создадут внешние эффекты (то есть обеспечат побочные благоприятные результаты) или приведут к принятию нового уровня требований к налогообложению товаров и услуг, защите окружающей среды, санитарным нормам производства продовольственных товаров, принимаемым в целях защиты потребителя. Так например, на переговорах о присоединении Польши к ЕС польская сторона категорически настаивает на том, чтобы местные производители могли в течение нескольких лет после присоединения продавать внутри страны мясные и молочные продукты, не соответствующие полностью жестким санитарным нормам, принятым в ЕС. Еще одним примером могут служить страны–члены ЕАСТ, которые начали снижать налоги типа НДС прежде, чем вступило в силу соглашение о ЕЭЗ с тем, чтобы не нарушить честной конкуренции между местными производителями и производителями ЕС внутри ЕЭЗ. В целом, учитывая опыт ЕЭЗ, можно сказать, что гармонизация законодательств, даже в тех областях, что первоначально были исключены из Договора, становится рано или поздно необходимой, поскольку в противном случае не удастся полностью использовать преимущества Единого рынка.

Почему Россия нуждается в создании Единого европейского экономического пространства с ЕС ?

Создание ЕЕЭП, как и создание ЕЭЗ странами ЕС и ЕАСТ, является прагматическим подходом к решению проблем увеличения объема инвестиций и внешней торговли между Россией и ЕС. Ниже обсуждаются результаты предварительного анализа внешнеторговых операций между Россией и ЕС, а также проблемы повышения производительности и достижения устойчивых темпов роста российской экономики. Перспективы расширения ЕС в ближайшее время делает задачу создания ЕЕЭП еще более актуальной.

1 – Переход на другую модель роста российской экономики

В период после 1999 г. макроэкономическая ситуация в России выглядит благоприятной. В течение третьего года подряд рост ВВП составил около 5%. Пик роста, 8,3% пришелся на 2000 г. Федеральный бюджет на протяжении двух последних лет сводился с профицитом, равным : 2,5% ВВП в 2000 г. и 3,3% ВВП (по состоянию на первое полугодие) в 2001 г. Уровень инфляции снижался, но на конец 2001 г. все еще оставался близким к 20%. Следует отметить, что это связано в основном с приростом объемов экспорта: положительное сальдо

счета текущих операций после 1998 г. в 2–2,5 раза превышает прирост ВВП. Если учесть, что две трети российского экспорта составляют сырьевые ресурсы (сырая нефть, природный газ и другое сырье) и что рост экспортных доходов достигается почти полностью за счет роста цен, становится очевидным, что рост российской экономики зависит в основном от уровня цен на мировом рынке. Эти тенденции подтверждаются незначительным ростом импорта. Что еще хуже, с 1999 г. объем импорта машин и оборудования увеличился лишь незначительно и все еще не достиг уровня 1995 г. Таким образом, российская экономика пока далека от этапа бурного роста, условием которого являются повышение производительности в большом числе отраслей и значительный приток инвестиций. Около 40 % от общего объема инвестиций приходится на топливноэнергетическую и транспортную отрасли (трубопроводы). На протяжении последних пяти лет доля совокупного объема инвестиций в ВВП остается низкой – около 15-16%. Это намного ниже того уровня, который необходим для начала экономического роста в странах, принадлежащих к формирующимся рынкам: 25 - 35% в среднесрочной перспективе.

Российская экономика продолжает оставаться, в основном, *экономикой ренты*, где рост достигается за счет добычи и экспорта минеральных ресурсов. Подобная модель не может и применяться в долгосрочной перспективе.

- Она не обеспечивает устойчивого роста: в ее рамках рост может быть следствием только повышения мировых цен на энергоносители или гигантских инвестиций, направленных на рост добычи. На самом же деле перспективы роста в ближайшие годы ухудшаются: его прогноз на 2002 г. равен 3,5%, на 2003 г. - 2,6 %. Более того, такой рост не может являться устойчивым, поскольку зависит от динамики мировых цен. основой устойчивого роста является повышение производительности, достигаемое путем модернизации производства.
- Поскольку рента отличается высокой степенью концентрации и в основном вывозится, наблюдается ситуация, когда рост экономики происходит одновременно с ростом масштабов бедности, иными словами рост не сопровождается развитием..
- Незначительная степень перераспределения ренты в другие сектора экономики, укрепление добывающих отраслей и государственного сектора за счет промышленности и сельского хозяйства, низкая производительность являются характерными симптомами «голландской болезни». Картина дополняется хорошо известным эффектом повышения реального обменного курса. В результате, российская экономика может превратиться в экономику перераспределения, а не производства.
- В условиях отсутствия политической воли, направленной на осуществление экономических реформ, развитие почти неизбежно пойдет по пути формирования двухсекторной экономики, поскольку доминирующие экономические группы и силы не заинтересованы в структурных преобразованиях.

Альтернативная модель роста заключается в превращении России в диверсифицированного производителя и конкурентоспособного экспортера. Это предполагает формирование одновременно и более интегрированной и более открытой экономики. Такой путь более соответствует характеру трудовых ресурсов и капитала, которым наделена страна. Евросоюз является самым крупным торговым партнером России, на долю которого в 2000 г. приходилось 32,8% российского импорта и 35,8% экспорта. В 1999 г. Россия была шестым по значимости торговым партнером ЕС вслед за США, Швейцарии, Японии, Китая и Норвегии. Весьма вероятно, что в 2000-2001 гг. она займет в этом перечне еще более высокое место. Россия поставляет в ЕС главным образом энергоресурсы: за счет российского экспорта покрывается 15% потребностей ЕС в энергоносителях. При этом страна получает из

ЕС в основном промышленную продукцию. На долю стран ЕС приходится 20% импорта машин и оборудования, 13% продуктов питания, 10% электротехнического и телекоммуникационного оборудования, 7% пиломатериалов и мебели, 6% легковых автомашин.

1999	Импорт/ВВП	Экспорт/ВВП
Россия	28	46
Нидерланды	56	61
Мексика	32	31
Канада	41	44
США	14	11
Германия	28	29

Источник: Всемирный банк

С точки зрения географии, Россия представляется достаточно открытой страной. Если посмотреть на её ВВП, до девальвации 1998 г. близким к показателю Нидерландов, складывается другое впечатление. Гораздо более открытой страной предстает, например, Канада, имеющая более высокий ВВП (в 1,5–3 раза выше в зависимости от обменного курса рубля к доллару) и значительную географическую протяженность. Если учесть число предприятий, участвующих во внешнеэкономической деятельности, или таможенные процедуры вкуче с размером таможенных пошлин, а также протекционистские меры, Россия пока не может считаться открытой экономикой. Принимая во внимание тот факт, что Россия имеет высокие доходы от низкодиверсифицированного экспорта, мы можем назвать её экономику обращенной вовне, но не открытой.

Модель устойчивого роста имеет следующие отличительные черты:

- большой объем экспорта промышленных товаров, *условием чего являются*
- значительное повышение производительности на основе как внутренних, так и иностранных инвестиций, *в свою очередь требующих*
- серьезного улучшения инвестиционного и предпринимательского климата
- *а также* последовательной макроэкономической политики (низкого уровня инфляции, стабильного рубля) ;
- *а также* последовательной социальной политики, направленной на снижение уровня бедности;
- формирования более однородного внутреннего экономического пространства в целях повышения макроэкономической эффективности (распределение факторов производства) и мультипликативного эффекта.

Концепция такой модели роста предусматривает превращение ренты от эксплуатации минеральных ресурсов в капитал, инвестируемый в те виды деятельности, которые создают добавленную стоимость. Подобная модель роста – не мечта. Отдельные ее элементы уже присутствуют в ряде регионов, которые могут быть охарактеризованы как открытые: например, в Новгороде, не говоря уже о Москве и Санкт-Петербурге. Однако это – лишь разрозненные факторы, не дающие эффекта распространения. Значительный и устойчивый экономический рост требует наличия 30, 50 таких регионов, иными словами, качественного скачка.

Такой экономический диагноз весьма близок, например, к взглядам, нашедшим отражение в Среднесрочной программе социального и экономического развития Российской Федерации» на 2002–2004 гг., разработанной Министерством экономического развития и торговли. **Однако перспектива создания ЕЕЭП между Россией и ЕС может придать процессу**

новый, более сильный импульс. Помимо экспорта энергоносителей, фактором экономического роста в России может быть внутренний рынок, ориентированный, в основном, на удовлетворение конечного спроса потребителей. Этот рынок слишком мал, чтобы обеспечить высокие темпы эндогенного роста. В то же время, он в значительной степени ориентирован на импорт, поскольку отечественная продукция не удовлетворяет требованиям качества, обеспечивающим высокий спрос. Создание ЕЕЭП с ЕС может способствовать **решению этой проблемы в той мере, в какой сможет одновременно сможет принести в Россию инвестиции и дать доступ к рынкам** - дополнительно к внутренним рынкам и капиталу. ЕЕЭП будет симулировать существенный приток инвестиций, поскольку инвесторов привлекут перспективы использования высококвалифицированных трудовых ресурсов и местных материалов при производстве продукции не только для расширяющегося внутреннего рынка, но и для огромного рынка ЕС: открытие России благодаря ЕЕЭП способствовать повышению производительности ее предприятий за счет расширения их рынков сбыта и модернизации оборудования и технологий. Все это приведет к диверсификации производства и экспортной структуры российской экономики в интересах производства промышленных товаров с более высокой добавленной стоимостью.

2 – Ускорение структурных преобразований в России в целях привлечения инвестиций

Россия все еще на полпути к полноценной рыночной экономике. Во многом реализованы меры по либерализации, предусмотренные программой реформ, экономика, по крайней мере, на федеральном уровне освободилась от вмешательства государства. Однако институты рыночной экономики зачастую либо не созданы, либо не работают. Ни для кого не секрет, что в России пока отсутствуют прозрачные рынки и честная конкуренция. Необходимо обеспечить более эффективную защиту прав собственности, в том числе интеллектуальной и промышленной, развивать конкурентные рынки товаров, услуг, капитала (включая рынок земли), применять процедуры банкротства против неэффективных собственников, расширять применение передовых методов корпоративного управления (как в частном, так и в государственном секторах, провести реформу естественных монополий, создать банковский и финансовый сектор и укрепить роль малого и среднего бизнеса.

Создание институциональных основ рыночной экономики является непростой задачей, особенно в условиях отсутствия сколько-нибудь значительного опыта ее решения. Перемены подобного масштаба предполагают изменение привычных моделей поведения предприятий, производителей и потребителей, центральных и региональных органов власти. Этого нельзя добиться одним только принятием законов и указов, поскольку у подобных процессов существуют также культурные и политические аспекты. Говоря о культурных аспектах, мы имеем в виду, что структурные преобразования затрагивают также ценности и менталитет, иногда крепко укоренившиеся и поддающимися изменениям только *в исключительных обстоятельствах*. Политическое измерение означает, что в процессе перемен играют роль такие факторы, как доверие и консенсус; не менее важным фактором являются лидеры или политические силы и элиты, осуществляющие перемены.

Большую роль в этом отношении играет новый политический импульс, который придает процессу В. Путин. Благодаря его авторитету и поддержке достигнут значительный прогресс в реализации программы реформ, разработанной МЭРТ, большой объем работы выполнен Государственной думой. К числу важнейших достижений следует отнести принятие Налогового и Таможенного кодексов, а также Кодекса корпоративного поведения. Однако, учитывая задачи, подлежащие решению для достижения устойчивого экономического роста, процесс продвигается слишком медленно. Именно в этом на сегодня заключается *узкое место* развития российской экономики и улучшения предпринимательского климата. Только

завершение создания институциональной основы рыночной экономики повернет вспять уходящие из страны потоки капитала и привлечь извне как российский, так и иностранный капитал. В настоящее время объем прямых иностранных инвестиций в российскую экономику составляет 3 млрд. долларов США в год, что в десять раз меньше, чем в Китай и намного ниже потребностей и возможностей России.

Изучение опыта по сближению законодательств, имеющегося у центрально- и восточноевропейских стран-кандидатов на вступление в ЕС, показывает, что **перспективы получения членства в ЕС значительно ускоряют процесс структурных преобразований**. Использование *acquis* в качестве ориентира уже получило широкое распространение и позволит создать единое институциональное пространство. Кроме того, перспективы вступления в ЕС в ближайшем будущем создали те самые *исключительные обстоятельства*, которые позволяют в кратчайшие сроки изменить модели поведения и ментальность. В определенных условиях, *ориентация российских структурных реформ на *acquis communautaire* ЕС может привести к аналогичным результатам*. Разумеется, Россия имеет историю, отличную от истории стран Центральной и Восточной Европы и ее целью является вовсе не членство в ЕС. Договор о партнерстве и сотрудничестве уже включает несколько разделов, посвященных институциональной базе рыночной экономики в России, но созданные в его рамках комитеты пока не оказали видимого влияния на ускорение процессов трансформации. Вот почему концепция ЕЕЭП должна предполагать создание тех самых исключительных условий, которые позволили бы быстро преодолеть имеющиеся препятствия структурного характера и кардинально улучшить инвестиционный климат в России.

3 – Перспективы скорого расширения ЕС, членство в котором будут иметь 25 стран, делают сближение ЕС и России все более актуальным

Вступление в ЕС от 8 до 10 стран Центральной и Восточной Европы (вопрос о вступлении Болгарии и Румынии пока остается открытым), а также Кипра и Мальты - это уже не отдаленная перспектива, а дело ближайшего будущего. Переговоры должны быть завершены в этом году, а весь процесс – в 2004 г. с тем, чтобы граждане новых стран-членов смогли принять участие в намеченных выборах в органы ЕС.

Вопрос о влиянии этого расширения на российскую экономику и на сотрудничество между ЕС и Россией является весьма дискуссионным. РЕЦЭП занимается исследованием данной проблемы и позже изложит свои взгляды и оценки в отдельном докладе. В данной работе мы представляем лишь предварительные результаты наших исследований. С 1989 г. объем сотрудничества между Россией и странами Центральной и Восточной Европы сократился в три раза.

Существовавшая изначально асимметрия приобрела теперь обратную направленность: в 2000 г. на долю стран Центральной и Восточной Европы приходилось 8% российского импорта и 22% экспорта, тогда как на долю России приходилось 9% импорта и 2% экспорта этих стран. Это означает, что расширение ЕС, по всей видимости, будет иметь для России определенные последствия. В то время как примерно 70% российского экспорта представлено энергоносителями, экспорт стран Центральной и Восточной Европы является более диверсифицированным: на сельскохозяйственную продукцию и продовольственные товары приходится 30%, на продукцию химической промышленности - 20%, на продукцию автомобильной, машиностроительной и деревообрабатывающей и бумажной отраслей - по 10% экспорта на каждую.

Российские эксперты предполагают, что после присоединения стран Центральной и Восточной Европы к ЕС Россия может столкнуться с ухудшением внешнеторгового и

экономического режима в ее отношениях с этими странами по многим параметрам¹. С одной стороны, ориентация стран Центральной и Восточной Европы на тарифы ЕС устраивает Россию, поскольку эти тарифы намного ниже тарифов, действующих в этих странах сегодня. С другой стороны, высказывается ряд опасений, касающихся, например, применения нетарифных барьеров в торговле, ухудшения условий транзитных перевозок товаров, включая проблему транзита между Калининградом и остальной частью России, переориентации торговли вследствие увеличения разрыва в производительности между Россией и странами Центральной и Восточной Европы, переориентации инвестиций с России на новых членов ЕС, усиления конкуренции, проблем инфраструктуры, и т.п.².

С точки зрения политики, этот процесс встречает одобрение с российской стороны; есть понимание того, что Россия будет иметь надежного партнера на континенте к западу от своих границ, и что ЕС будет проводить все более независимую от США политику. Во время визита в Италию в ноябре 2000 г. В. Путин сделал специальное заявление о том, что Россия положительно относится к расширению ЕС. *«Мы приветствуем этот процесс»*: – подчеркнул он.³

Такой благоприятный политический климат должен послужить основой для укрепления сотрудничества между Россией и странами ЕС в целях предотвращения любой возможности ее изоляции. Аналогичным образом, следует развивать сотрудничество между Россией и странами Центральной и Восточной Европы с тем, чтобы сохранить важные для России экспортные рынки. На сегодня решение этого вопроса составляет часть экспортной стратегии. Создание ЕЕЭП, включающего Россию, 15 стран ЕС и новые страны-члены из Восточной Европы, является адекватным решением проблемы. Более того, оно представляет собой не только полезное для России решение, но и превращается в настоятельную необходимость. Само по себе присоединение этих двух групп приведет к тому, **что на долю расширенного Союза будет приходиться 60% российского экспорта**. Этот показатель характеризовал долю ЕС в экспорте ЕАСТ на момент подписания договора о ЕЭЗ в 1992 г. Именно по этой причине следует придать новый импульс интеграции ЕС и России.

4 – Дух построения общего европейского дома

Не следует недооценивать и того влияния, которое может оказать общественная поддержка (с той и другой стороны) воссоединению двух основных частей континента, имеющих общую историю и судьбу. Следует понимать, что железный занавес не просто отодвинулся на восток, а исчез вообще. Такое развитие событий соответствует выдвинутому Миттераном лозунгу о построении *общего европейского дома*, а также ценностям европейской демократии, вобравшей в себя традиции различных культур и народов.

России не следует рассматривать движение в этом направлении как еще один шаг в сторону от традиционных союзников СНГ. Напротив, поскольку большинство из расположенных на западе стран СНГ сделали выбор в пользу более тесных связей с ЕС, сближение России с Евросоюзом дает ей также возможность сохранения своих традиционных союзников. Более того, почему бы в качестве следующего шага не рассмотреть возможность вхождения в ЕЕЭП ряда других стран СНГ?

¹ Владимир Зуев : Отношения между Россией и ЕС, доклад, ИМЭМО, 2001 г.

² Там же.

³ «Коммерсант», «Интерфакс», 28 ноября 2000 г., цитируются В. Зуевым.

Содержание и варианты концепции ЕЕЭП

В свете настоящего анализа суть концепции ЕЕЭП предстает как **взаимное увеличение объемов экспорта и прямых иностранных инвестиций в результате реализации в России механизма экономического роста и структурных преобразований, ориентированных на *acquis* ЕС**. Далее рассматриваются основные элементы концепции. При этом в отношении ряда вариантов развития выбор пока не сделан. РЕЦЭП приступает к исследованию, в рамках которого предполагается смоделировать последствия принятия тех или иных вариантов концепции для российской экономики.

1 – Основные элементы предлагаемой концепции ЕЕЭП

- Основопологающей целью ЕЕЭП является значительное увеличение товарных потоков и потоков капитала между ЕС и Россией в результате повышения производительности в большинстве секторов российской экономики. Далее представлены инструменты для достижения этих целей.
- Широкомасштабное принятие *acquis*, которые излагаются в двух разделах, имеющих решающее значение для обеспечения прозрачности и эффективности рынка: **Раздел 5 (корпоративное право) и Раздел 6 (политика в области конкуренции)**. Первый посвящен таким вопросам, как раскрытие информации о лицах, которым доверено представлять интересы компаний, о финансовом положении компаний, привлечении, поддержании и изменении акционерного капитала открытых акционерных обществ, законодательству по бухгалтерскому учету и отчетности, защите прав интеллектуальной и промышленной собственности. Второй раздел трактует вопросы антимонопольного законодательства, государственной финансовой помощи, слияний и приобретений а также либерализации входа на рынок. Все это основные факторы, призванные способствовать улучшению инвестиционного климата. Создание ЕЕЭП даст ряд побочных благоприятных результатов, вследствие чего будет осуществлено **частичное сближение законодательства** сторон по таким разделам, как налогообложение (Раздел 10), сельское хозяйство (Раздел 7), окружающая среда (раздел 22) и защита потребителей (раздел 23), что еще более усилит преимущества единого рынка.
- Еще один важнейший инструмент ЕЕЭП - это создание единого рынка России и ЕС, обеспечивающего **четыре основные свободы**: свободы движения товаров, граждан, услуг и капитала. Это означает широкое внедрение положений первых четырех разделов *acquis* в целях интенсификации сотрудничества между ЕС и Россией и внутри самого российского рынка в тех случаях, когда это необходимо. Все эти действия соответствуют концепции ЕЭЗ 1992 г.
- **Укрепление и расширение сотрудничества**: этот подзаголовок концепции ЕЭЗ 1992 г. следует оставить в силе, поскольку он позволяет сосредоточить внимание на практических аспектах деятельности, способных в кратчайшие сроки принести наибольшую взаимную пользу в рамках ЕЕЭП. Среди развивающихся сфер сотрудничества следует назвать прежде всего диалог по энергетике как наиболее наглядный пример того, какие проблемы представляют взаимный интерес. Представляется возможным также начать или углубить сотрудничество в таких областях, как транспорт, рыболовство, телекоммуникации и информационные технологии. Занятость и социальная политика являются приоритетными для России вопросами, в решении которых ЕС накоплен обширный опыт. Еще одной областью сотрудничества является использование Россией евро внутри страны и в рамках международного сотрудничества.

- **Частичное применение критериев вступления в ЕС и Маастрихтских критериев:** Такие аспекты функционирования ЕЕЭП, как политический диалог и сотрудничество в вопросах безопасности, влекут за собой необходимость отчасти включить в определение концепции ЕЕЭП первый и второй Копенгагенские критерии. Аналогичным образом, экономической интеграции будет способствовать макроэкономическая конвергенция, которая может опираться на отдельные Маастрихтские критерии. В свою очередь, политическое и макроэкономическое сближение придаст новый импульс созданию ЕЕЭП.
- **Создание административной структуры** для обеспечения исполнения законодательства. Внедрение *acquis communautaire* основывается на Директивах, подлежащие включению в национальные нормативно-правовые акты. Принятие *acquis* не должно ограничено рамками формального юридического процесса. Основной вопрос заключается в обеспечении их реального выполнения и наличия соответствующих органов контроля за этим процессом. Опыт стран Центральной и Восточной Европы показал, что этот вопрос является слабым звеном в процессе сближения законодательств, и что он станет из основных приоритетов 2002 г. В России эта проблема является еще более важной, и не только на федеральном уровне, но в регионах, в связи с теми методами управления, которые практикуют региональные власти. Таким образом, успешное функционирование ЕЕЭП связано с вопросами экономического федерализма в России, и требует реформирования или внесения кардинальных изменений в деятельность органов государственного управления, а может быть, и в их структуру.

Резюмируем сказанное: предлагаемая здесь концепция ЕЕЭП рассчитана на интенсивную совместную производственную деятельность, условием которой является широкое применение *acquis*, представленных в первых шести разделах, и осуществление комплексных мер, направленных на сотрудничество в политической, экономической и социальной областях, а также проведение административной реформы в целях развития экономического федерализма и укрепления контроля за введением и исполнением нормативно-правовых актов.

2 – Реализация ЕЕЭП

Формулируя и реализуя концепции ЕЕЭП в дальнейшем, не следует отступать от общей логики этой структуры. Следует помнить, что результаты заключенных в 1973 г. соглашений о свободной торговле между ЕС и ЕАСТ отставали от темпов интеграции в ЕС. Создание ЕЭЗ в 1992 г. было призвано ускорить этот процесс. Концепция ЕЕЭП между ЕС и Россией должна привести к ускорению интеграции, которая, как и в случае с ЕЭЗ, выходит за пределы либерализации торговли. **В Российских условиях этот процесс должен стать результатом значительного сближения нормативно-правовых актов с *acquis*, способствующих созданию рынка, как первого условия запуска интеграционного процесса внутри ЕЕЭП, который будет способствовать интенсификации взаимных потоков торговли и инвестиций. При этом ЕС будет служить внешним ориентиром для институционального строительства.** Другими условиями являются административная реформа и унификация внутреннего российского рынка, без которых не может состояться быстрый переход к модели устойчивого роста.

При обсуждении вопроса о ЕЕЭП необходимо ориентироваться на широкое применение первых шести разделов *acquis*, реализацию четырех свобод, корпоративного законодательства и политики в области конкуренции. Это задачи огромной сложности, однако постановка таких задач означает ориентацию на самые высокие стандарты

экономических и социальных условий жизни населения. При этом необходимо сделать три важных замечания:

- Существует широкое поле для обсуждения сторонами объема и порядка принятия *acquis*, содержащихся в первых шести разделах. Основой для обсуждения и успешного внедрения должен стать **взаимный интерес**: доведение до конца радикальных преобразований возможно только при условии осознания российскими гражданами, что эти преобразования проводятся в их интересах.
- Следует определить **верную очередность** реализации положений первых шести глав, что требует дополнительного анализа. Так например, представляется очевидным, что без предварительного улучшения предпринимательского климата (Разделы 5, 6 и частично 4) не удастся получить полную отдачу от мер по либерализации оборота товаров и услуг. Широкое открытие границ должно быть синхронизировано с модернизацией российских компаний за счет осуществления значительного объема инвестиций - в основном путем привлечения внешних источников капитала (как российского, так и иностранного). Ничто не мешает предположить, что после изменения инвестиционного климата Общее пространство будет характеризоваться прежде всего совместной производственной деятельностью партнеров из ЕС и России.
- Россия не принадлежит ни к странам ЕАСТ, ни к странам Центральной и Восточной Европы. Следует принять во внимание ее географические и исторические особенности, равно как и **особенности ее общества**. Более того, концепция ЕЕЭП должна учитывать специфику российской ситуации и асимметрию, связанную с более низкими показателями ВВП на душу населения и уровнем институционального развития. Необходимо также учесть особое положение Калининграда. Учет всех этих факторов позволит применить поэтапный подход. Так, например, ЕС может повышать степень взаимной открытости опережающими темпами. Прецеденты предоставления со стороны ЕС **ассимметричного режима** (соглашения об общей сельскохозяйственной политике и об ассоциации показывают, что взаимовыгодная интеграция России в ЕЕЭП является вполне возможной, несмотря на отмечающуюся выше асимметрию между ЕС и Россией). Более того, ЕЕЭП может стать наиболее действенным инструментом ликвидации такой асимметрии.

Что касается других элементов концепции, менее четко проработанных и иногда не столь обязательных для взаимной реализации сторонами, то вопрос об их выборе остается пока открытым. К нему можно вернуться позже. Напротив, положения первых шести разделов должны стать более обязательными. Разумеется, необходимо проделать большой объем деятельности по адаптации законодательств; соответствующие директивы ЕС должны послужить основой для реформирования национального законодательства. Не следует недооценивать объем предстоящей работы в этом направлении, например, деятельности по демонаполизации банковского сектора или обеспечения условий для свободного создания компаний и предоставления услуг.

В каких-то аспектах этот процесс движется в том же направлении, что и процесс присоединения к ВТО. Важные меры, направленные на сближение законодательств в области регулирования внутренней экономической деятельности относятся к тематике ВТО так же, как и вопросы регулирования внешнеторговой деятельности: охрана интеллектуальной собственности, конкуренция, субсидирование промышленности, открытие рынка услуг, цены и стандарты в сельском хозяйстве, и т.п. Возникает вопрос о том, каким образом должны быть организованы переговоры о вступлении в ВТО и ЕЕЭП. Тот факт, что требования ВТО не носят столь глубокого и всеобъемлющего характера, наводят на мысль о

целесообразности использовать переговоры о вступлении в ВТО в качестве первого шага и лишь затем сконцентрировать усилия на переговорах по ЕЕЭП. Такой подход представляется правильным, но может оказаться неоптимальным по следующим причинам. Первая из них заключается в том, что присоединение к ВТО требует внесения изменений в тысячу с лишним законов и подзаконных актов, не считая положений, регулирующих внутреннюю экономическую деятельность⁴. Это задача огромной сложности, ее решение займет много времени и потребует работы по нескольким направлениям. К изменению законодательства с ориентацией на требования ЕЕЭП, то есть более жесткие, чем те которые предполагает вступление в ВТО, можно приступить уже сейчас. Частично такой подход уже реализован в отношении вопроса о конкуренции. Вторая причина заключается в том, до тех пор, пока не созданы институциональные основы рынка с учетом *acquis*, преимущества присоединения к ВТО и открытости экономики не могут быть реализованы.

Тем не менее, при обсуждении возможных вариантов создания ЕЕЭП следует учесть, что с точки зрения экономики, между ЕС и Россией существует большая дистанция, чем между ЕС и странами Центральной и Восточной Европы. Прежде всего, это является отражением истории экономического развития и факта более позднего – в конце XIX века – развития капитализма в России.

ВВП на душу населения в 1999 г.

(паритет покупательной способности в долларом исчислении)

Р о с с и я	Б о л г а р и я	Ч е х и я	Э с т о н и я	В е н г р и я	Л а т в и я	Л и т в а	П о л ь ш а	Р у м ы н и я	С л о в а к и я	С л о в е н и я
7473	5071	13018	8355	11430	6264	6656	8450	6041	10591	15977

Источник: Всемирный Банк

Показатель ВВП на душу населения в России ниже аналогичного показателя в странах-кандидатах Центральной и Восточной Европы и, разумеется, намного ниже, чем тот, что был в странах-членах ЕАСТ в момент создания ЕЭЗ в 1992 г. Этот факт должен быть принят во внимание при обсуждении возможных вариантов создания ЕЕЭП и определения переходных этапов для принятия *acquis* Россией. Однако, как видно из таблицы, Россия ненамного отстает по уровню экономического развития от среднего показателя для стран Центральной и Восточной Европы и является даже более экономически развитой по сравнению с четырьмя из стран-кандидатов (согласно оценкам, ППС на душу населения составляет от 5500 до 7500 дол. на душу населения). Разница между ними является более существенной с точки зрения создания институциональных основ рыночной экономики. Тем не менее, как и в случае вступления в ВТО, интеграция в ЕЕЭП не должна означать насильственного и неограниченного открытия экономики и ликвидации всех защитных механизмов. Процесс присоединения должен включать период адаптации, в ходе которого отдельные отрасли могли бы подготовиться к возникновению новых конкурентных условий, как это было в автомобильной промышленности Бразилии, когда эта страна вступила в ВТО. В странах Центральной и Восточной Европы был введен переходный период продолжительностью 12 лет, в течение которого нерезиденты не имели права на приобретение земли.

Особенно важным для создания ЕЕЭП является тот факт, что четыре основных свободы включают *свободу передвижения граждан* между ЕС и Россией. Комиссар ЕС Крис Пэттен особо подчеркнул этот факт в ходе московского саммита, состоявшегося 3 декабря 2001 г.⁵ Этому вопросу придается большое символическое значение. Он является наглядным

⁴ С. Приходько, А. Пахомов : Проблемы и перспективы присоединения России к ВТО; РЕЦЭП, Доклад, 2001 г..

⁵ Например, по данным Эндрю Джэка (Andrew Jack) и Майкла Мэнна (Michael Mann) в газете «Financial Times» от 11 декабря 2001 г.

подтверждением того, что железный занавес исчез и мы живем в единой Европе. Это самый важный жест доверия, который ЕС может сделать в отношении российского населения. Насколько реалистично ожидать осуществления этой меры в ближайшем будущем? На наш взгляд это возможно в рамках ЕЕЭП. В отношении стран-кандидатов из Центральной и Восточной Европы введение подобного режима планируется с отсрочкой на 7 лет после их присоединения к ЕС, то есть после устранения наиболее существенных факторов асимметрии, следовательно, примерно в 2011 г. Придание мощного и эффективного импульса построению ЕЕЭП между ЕС и Россией, активная инвестиционная деятельность и экономический подъем в России создают возможность принятия аналогичного графика и для РФ. Конкретные формы либерализации передвижения граждан между ЕС и Россией могут быть в порядке эксперимента опробованы в более скромном масштабе в условиях Калининградской области, которая, согласно достигнутой между сторонами договоренности, является регионом, где сотрудничество между ЕС и Россией осуществляется в пилотном режиме.

* * *

Целью создания ЕЕЭП является вовсе не лишение России ее национального своеобразия, а принятие модели экономической и законодательной интеграции, способствующей повышению эффективности российской экономики. Общее между нами заключается в том, что мы способны поддержать самобытность каждой из сторон в сообществе разных наций, культур и религий. Настало время преодолеть разрыв, образовавшийся в Европе в начале прошлого века. Путь к этому открывает интеграция в рамках ЕЕЭП. По существу, данная концепция предполагает, что Россия может выиграть 10-15 лет. Использование ЕС, самой крупной экономики в мире, в качестве ориентира экономического роста и институциональных изменений в России, позволяет не возлагать надежды на долготерпение российского населения, как это было уже не раз а быстро перейти к модели устойчивого экономического роста.

RUSSIA'S FOREIGN TRADE⁶

Table 1. Commodity structure of Russian exports*

		1996	1997	1998	1999	2000	2001**
Agricultural raw materials and foodstuffs	\$ mn	1688	1407.1	1186.9	764.2	1298.8	1335.751
	%	2.1	1.8	1.8	1.1	1.3	1.5
Energy and fuels	\$ mn	38214.9	38061.3	27648.6	30601.4	52142.2	48487.46
	%	46.8	47.4	41.5	44.3	53.5	55.2
Chemical products	\$ mn	7005.5	6577.1	5587.8	5676.5	6801.4	6360.106
	%	8.6	8.2	8.4	8.2	7	7.2
Wood and paper	\$ mn	3492.9	3501.9	3405.8	3594.3	4276	4157.039
	%	4.3	4.4	5.1	5.2	4.4	4.7
Textiles and footwear	\$ mn	901.1	826.3	725.5	694.2	655.4	544.125
	%	1.1	1	1.1	1	0.7	0.6
Metals and metal products	\$ mn	16178.9	16714.8	14708.2	14147.2	16681.7	12940.67
	%	19.8	20.8	22.1	20.5	17.1	14.7
Machinery and equipment	\$ mn	7874.6	8176	7316.5	7257	8394.3	8756.927
	%	9.7	10.2	11	10.5	8.6	10
Other	\$ mn	6229.5	5097.9	6063.9	6383.7	7216.8	5246.945
	%	7.6	6.2	90	9.2	7.4	6.1
Total	\$ mn	81585.4	80362.4	66643.2	69118.5	97466.6	87829.02
	%	100	100	100	100	100	100

* Total registered exports, excluding exports to Belarus

** January-November

Source: Customs Committee

⁶ Prepared by S. Afontsev, RECEP.

Table 2. Commodity structure of Russian imports*

		1996	1997	1998	1999	2000	2001**
Agricultural raw materials and foodstuffs	\$ mn	11168.1	12714.6	10265.6	7673.7	6976.8	7782.1
	%	26	26.3	26.3	28.4	23.1	23.4
Energy and fuels	\$ mn	1720.6	1869.8	1416.2	723.3	1382.6	894.9
	%	4	3.9	3.6	2.7	4.6	2.7
Chemical products	\$ mn	6309.4	7019.2	5940.5	4446.1	5620.7	6286.5
	%	14.7	14.5	15.2	16.4	18.6	18.9
Wood and paper	\$ mn	1446	1738.3	1530.6	955.9	1136.8	1354.1
	%	3.4	3.6	3.9	3.5	3.8	4.1
Textiles and footwear	\$ mn	1966.9	1935.7	1267.6	1150	1451.1	1599.3
	%	4.6	4	3.3	4.3	4.8	4.8
Metals and metal products	\$ mn	3748.1	3310.8	2664.7	1955	2491.6	2502.8
	%	8.7	6.9	6.8	7.2	8.3	7.5
Machinery and equipment	\$ mn	13671.7	16938.8	13909.3	8773.4	9227.1	10809.9
	%	31.8	35.1	35.7	32.4	30.6	32.5
Other	\$ mn	2978.9	2731.3	1976.9	7978.2	1855.2	2073.1
	%	6.8	5.7	5.2	5.1	6.2	6.1
Total	\$ mn	43009.7	48258.5	38971.4	33655.6	30141.9	33302.6
	%	100	100	100	100	100	100.0

* Total registered exports, excluding exports to Belarus

** January-November

Source: Customs Committee

Table 3. Regional structure of Russian foreign trade*, %

	Exports					Imports				
	Total	CIS	EU	CEE	Other	Total	CIS	EU	CEE	Other
1995	100	18.6	33.6	13.7	34.1	100	29.1	38.4	11	21.5
1996	100	18.7	32.1	14.8	34.4	100	31.6	34.5	8.6	25.3
1997	100	19.5	32.9	15.7	31.9	100	26.8	36.9	10.1	26.2
1998	100	19.2	32.5	14.6	33.7	100	26	36.1	8.8	29.1
1999	100	14.7	34.1	15.2	36	100	27.6	36.9	7.0	28.5
2000	100	13.4	35.8	17.3	33.5	100	34.4	32.8	7.2	25.6
2001**	100	14.0	37.4	16.7	31.9	100	28.8	35.1	5.5	30.6

* Total registered foreign trade

** January-September

Source: Customs Committee

VARIOUS INDICATORS FOR RUSSIA AND CANDIDATE COUNTRIES (2000)

		Russia	Bulgaria	Cyprus	Czech Rep	Estonia	Hungary	Latvia	Lithuania	M a l t a	P o l a n d	Romania	Slovakia	Slovenia	Turkey
Area	1000 km ²	17 075	111	9	79	45	93	65	65	0,3	313	238	49	20	775
Population	mln inhab	144.8	8.2	0.8	10.3	1.4	10	2.4	3,7	0,4	38,6	22,4	5,4	2	65,3
Pop. density	inhab/km ²	8	74	82	130	32	108	37	57	1240	124	94	110	98	84
GDP PPP/	USD per capita	7473	5071		13018	8355	11430	6264	6656		8450	6041	10591	15977	6380
GDP %	annual	8.3	5.8	4.8	2.9	6.9	5.2	6.6	3,3	5	4	1,6	2,2	4,6	7,2
Agriculture															
% added value		6.4	14.5	3.8	3.9	6.3	4.8	4.5	7,6	2,3	3,3	12,6	4,5	3,2	14,6
%employment		13	n.a.	9.2	5.1	7.4	6.5	13.5	19,6	1,9	18,8	42,8	36,7	9,9	34,9
Inflation	Ann. average	21.3	10.3	4.9	3.9	3.9	10	2.6	0,9	2,4	10,1	45,7	12,1	8,9	54,9
Unemployment	% active pop.(ILO)	10.5	16.4	3.4	8.8	13.7	6.4	14.6	16	4,5	16,1	7,1	18,6	7	6,6
Budget bal.	% GDP	4.4	-0.7	-3.2	-4.2	-0.7	-3.1	-2.7	-3,3	-6,6	-3,5	-3,8	-6,7	-2,3	-11
Trade bal.	% exp/imp	235.3	74.1	12.2	90.1	74.5	87.6	58.5	69,8	71,9	64,7	78,8	92,8	86,4	50,9
exp > EU	% tot exp	35.8	51.2	47.7	68.6	76.5	75.1	64.6	47,9	33,5	69,9	63,8	59,1	63,8	52,3
imp < EU	% tot imp	32.8	44	55.9	61.9	62.6	58.4	52.4	43,3	59,9	61,2	56,6	48,9	67,8	48,8
EU trade bal	With country (mlnEUR)	-27851	146	2098	2330	94	1086	118	4,3	1773	10530	1061	-434	1818	12266
Current acc.	% GDP	18.4	-5	-5.2	-4.7	-6,7	-3,3	-6,9	-6	-14,5	-6,3	-3,7	-3,7	-3,3	-4,9
FDI stock	EUR per cap.	161	239	n.a.	2213	1980	1790	943	683	n.a.	671	317	1000	1348	n.a.
FDI net flow	% GDP	-0.2	7.1	1.8	9	8	2.9	5.7	3,4	18	5,3	2,8	10,8	1	0,5

Sources: Eurostat from national sources

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/#Conclusions>

PPP calculations World Bank 1999

For Russia: RECEP from national sources

ACCESSION NEGOTIATIONS : STATE OF PLAY

N°	CHAPTER	CYP	CZECH	EST	HUN	POL	SLO	BUL	LAT	LIT	MAL	ROM	SLK
1	Free movement of goods	X	X	X	X	X	X	* 0	* X	* X	* X	~	* X
2	Free movement of persons	X	X	(X)	X	(X)	X	** 0	* X	* X	* X	~	* X
3	Free movement of services	X	X	X	X	X	X	* X	X	X	* X	~	X
4	Free movement of capital	X	X	X	X	(X)	X	X	X	X	0	* 0	X
5	Company law	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	* X	* X
6	Competition	0	0	X	0	0	X	* 0	X	X	0	0	0
7	Agriculture	0	0	0	0	0	0	~	* 0	* 0	** 0	~	* 0
8	Fisheries	X	X	X	X	0	X	* X	X	* X	0	* X	X
9	Transport	X	0	0	0	0	0	* 0	0	0	X	* 0	0
10	Taxation	0	X	0	X	0	X	** 0	* 0	* 0	* 0	** 0	*(X)
11	EMU	X	X	X	X	X	X	~	X	* X	X	~	* X
12	Statistics	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13	Social policy	X	X	X	X	X	X	** 0	* X	X	X	** 0	* X
14	Energy	X	X	0	X	X	X	** 0	* X	* 0	* X	~	* X
15	Industry	X	X	X	X	X	X	~	X	X	X	~	X
16	SMEs	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
17	Science and research	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
18	Education and training	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
19	Telecommunication	X	X	X	X	X	X	X	* 0	X	X	0	X
20	Culture and audiovisual	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	0	X
21	Regional policy	0	0	0	0	0	0	** 0	* 0	* 0	* 0	~	* 0
22	Environment	X	X	X	X	X	X	** 0	* X	X	* 0	~	* X
23	Consumers and health protection	X	X	X	X	X	X	X	X	* X	X	** X	X
24	Justice and home affairs	X	X	0	X	0	X	* 0	* 0	* 0	* 0	~	* 0
25	Customs union	X	X	0	X	X	X	* 0	* X	* X	* 0	* 0	X
26	External relations	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
27	CFSP	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
28	Financial control	X	X	X	X	X	X	* 0	* X	* 0	* X	~	0
29	Financial and budgetary provisions	0	0	0	0	0	0	** 0	* 0	* 0	* 0	~	* 0
30	Institutions												
31	Other												
Chapters opened (1)		29	29	29	29	29	29	26	29	29	29	17	29
Chapters closed (2)		24	24	20	23	19	25	13	22	21	19	9	21

0 : Chapter opened, under negotiation

X : Chapter provisionally closed

(X) : Chapter for which the provisional closure proposed in the EUCP has not been accepted by the CC.

* : Chapter opened to negotiations under the Swedish Presidency

** : Chapter to be opened to negotiations under the Belgian Presidency,

~ : Chapter not yet opened to negotiations.

14/12/2001

В аналитических материалах, распространяемых РЕЦЭП, могут излагаться различные точки зрения на экономическую политику, однако Центр как организация придерживается в этом отношении нейтральной позиции. Все мнения, высказываемые в публикуемых материалах, отражают исключительно точку зрения их авторов, но не мнение РЕЦЭП, организаций, принадлежащих к его руководящему консорциуму, Европейской комиссии или любой другой организации, принадлежащей к Европейской комиссии.

**РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИЙ ЦЕНТР
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Потаповский пер., 5, стр. 4,
Москва 101000 Россия
<http://www.recep.ru>
e-mail: recep@recep.ru
тел +7 (503) 232-36-13 факс +7 (503) 232-37-39