



Общее экономическое пространство - новый интеграционный формат в условиях глобализации

С.И. Долгов

Под влиянием процессов глобализации классические формы и этапы региональной экономической интеграции, представленные в трудах Б. Балашши,¹ претерпели изменения, порой весьма существенные, позволяющие говорить о новых тенденциях в рассматриваемой области. Наряду с традиционными формами региональной интеграции (в порядке углубления интеграционных процессов) - зона свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический союз, экономический и валютный союз, - появились важные промежуточные формы интеграции (например, единый рынок, в практике ЕС ставший промежуточным этапом между общим рынком и экономическим союзом), а также новые, ранее не существовавшие формы. Среди последних - так называемая зона свободной торговли плюс, предполагающая либерализацию не только торговли товарами, но и других сфер экономического сотрудничества, и общее экономическое пространство.

Поскольку мы говорим об экономической интеграции то, прежде чем двигаться дальше, необходимо определиться с самим термином «экономическая интеграция». Причем не с политэкономической, а с торгово-политической точки зрения, чтобы привязаться к реальным процессам в мировом хозяйстве и отсеять те явления, которые по своему содержанию не относятся к региональной интеграции. В данном случае наиболее авторитетный источник - документы ГАТТ/ВТО.

До создания ВТО единственной международно-правовой трактовкой интеграции оставался текст ГАТТ, а именно п.4 ст. XXIV ГАТТ,

в котором члены организации «признают желательным расширение свободы торговли путем развития посредством добровольных соглашений более тесной интеграции экономик стран - участниц таких соглашений». В тексте ГАТТ под указанными соглашениями понимаются соглашения о создании зон свободной торговли и таможенных союзов, а, следовательно, их наличие позволяет говорить об экономической интеграции. Т.е. зона свободной торговли или таможенный союз - необходимая составляющая интеграционного процесса.

В тексте Генерального соглашения по торговле услугами, вошедшего в пакет учредительных документов ВТО, содержатся статьи V «Экономическая интеграция» и V-бис «Соглашения об интеграции рынков рабочей силы», регулирующие комплекс вопросов, определяющих условия либерализации торговли услугами и обмена факторами производства в соглашениях об экономической интеграции (именно такой термин, наряду с соглашениями о свободной торговле и создании таможенных союзов, используется в современной торгово-политической практике). Центральное требование ГАТТ и ГАТС к участникам интеграции заключается в том, что соответствующие соглашения должны распространяться если не на все сферы и сектора сотрудничества, то на их преобладающую часть.²

В данном контексте все современные соглашения в формате «зона свободной торговли плюс», охватывающие, помимо торговли товарами, вопросы торговли услугами, обмена факторами производства, охраны интеллектуальной собственности, конкуренции, госзаку-



пок, технического, санитарного и фитосанитарного регулирования, др., безусловно, являются интеграционными соглашениями. При этом речь идет о новой форме интеграции, не предусмотренной Б. Балашши. Ее главные отличия состоят в том, что, во-первых, движение от зоны свободной торговли к более высоким уровням интеграции осуществляется без создания наднациональных органов и наднационального регулирования, а, во-вторых, интеграционная стратегия реализуется преимущественно как многовекторный процесс, ориентированный на выстраивание широкой сети интеграционных соглашений с основными и перспективными деловыми партнерами.

Соглашения по типу «ЗСТ+», позволяющие сочетать черты общего рынка и элементы экономического союза в торгово-экономических отношениях между странами, составляют сегодня абсолютное большинство вновь заключаемых либерализационных и интеграционных региональных соглашений. В ряде случаев, например, применительно к Соглашению о Североамериканской зоне свободной торговли, Соглашению между Австралией и Новой Зеландией (а также Соглашению между ними и АСЕАН), соглашениям между центральноамериканскими странами, вполне можно говорить о формировании межгосударственных экономических пространств, в рамках которых обеспечивается последовательное и значительное улучшение условий взаимного доступа на рынки. Однако пока экспертное сообщество никак не квалифицирует конечные результаты интеграции в формате «ЗСТ+», ограничиваясь анализом самого процесса.

Вместе с тем, по мере усиления глобализации мирового хозяйства в международных экономических отношениях все чаще используется категория «пространства». Упорядочение правил полетов американских и европейских авиакомпаний между Европой и США предусматривает создание «атлантического воздушного пространства». Редкая статья по вопросам современных информационных технологий обходится без упоминания «информационного пространства» и т.д. Помимо экономики, появляются понятия общих пространств в сферах научных исследований, инноваций, образования и культуры, правосудия и внешней безопасности.

Устоявшегося определения понятия «экономическое пространство» или «общее экономическое пространство» как особого формата региональной интеграции пока нет. Не упоминается оно и в правилах ВТО.

В настоящее время в мире существуют два «экономических пространства», оформленных соответствующими соглашениями: оба находятся в Европе и формируются вокруг Евросоюза. Первым по времени учреждения (в начале 1990-х годов) является Европейское экономическое пространство с участием ЕС и стран Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), вторым - Общее экономическое пространство России и ЕС (с 2005 г.). Они представляют соответственно «жесткую» (в формате единого рынка, но без наднационального регулирования) и «мягкую» (в виде комплекса мероприятий по выработке общих или совместимых норм и правил хозяйственного регулирования), модели «экономического пространства».

В рамках Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана началась работа по формированию договорно-правовой базы Единого экономического пространства трех стран, которая должна быть завершена к 1 января 2012 г. Важным элементом работы по созданию Единого экономического пространства является обеспечение совместимости формируемой нормативной среды с общепринятыми в мире правилами регулирования международного экономического сотрудничества и правовым полем европейской интеграции. Поскольку в основе Единого экономического пространства лежит единая таможенная территория России, Белоруссии и Казахстана, то в данном случае речь идет о «жесткой» модели «экономического пространства» (причем в отличие от Европейского экономического пространства - с элементами наднационального регулирования).

Далее мы более подробно остановимся на практике создания и функционирования трех перечисленных «экономических пространств».

Соглашение о Европейском экономическом пространстве. Инициатива создания ЕЭП исходила от Евросоюза, который намеревался таким образом распространить правила только что созданного единого внутреннего



рынка стран-членов на страны - участницы Европейской ассоциации свободной торговли, не желающие или еще не готовые присоединиться к ЕС.

Соглашение о ЕЭП (Agreement on the European Economic Area) было подписано между ЕС и его странами-членами и странами ЕАСТ 2 мая 1992 г. (вступило в силу с 1 января 1994 г.). Соглашение заключено на основе статьи 310 Договора о ЕС (статья об ассоциации, в практике ЕС обычно рассматриваемой как переходная форма к полному членству в Евросоюзе). Это солидный документ объемом около 800 страниц: 129 статей, 49 протоколов и 22 приложения.

С момента подписания Соглашения состав его участников существенно изменился. Первоначальными государствами-учредителями были, с одной стороны, ЕС и двенадцать входивших в него в то время стран, и, с другой стороны, семь стран ЕАСТ - Австрия, Финляндия, Швеция, Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенштейн. Вследствие негативных результатов проведенного референдума, Швейцария не ратифицировала Соглашение и до настоящего времени официально пользуется статусом наблюдателя при Европейском экономическом пространстве. Практически она так же, как и ее партнеры по ЕАСТ, участвует в ЕЭП, но на основе двусторонних соглашений с ЕС по отдельным направлениям деятельности ЕЭП.

В 1995 г. Австрия, Финляндия и Швеция стали полноправными членами ЕС. Договор о присоединении был подписан и Норвегией, но поскольку норвежский народ высказался в ходе референдума против вступления страны в ЕС, Норвегия осталась в ЕЭП. После присоединения к Евросоюзу в 2004 г. и в 2007 г. соответственно десяти и двух европейских стран число участников ЕС достигло 27, при этом новые члены включались в ЕЭП автоматически. В результате ЕЭП сегодня охватывает практически всю Европу.

Организационная структура ЕЭП построена по образцу институциональной системы ЕС, но между ними есть существенные различия. Главное из них - в ЕЭП практикуется традиционный для межгосударственных группировок (в отличие от наднациональных, каким является ЕС) принцип принятия решений консенсусом.

Высшим органом является Совет ЕЭП (EEA Council), в котором представлены члены Совета ЕС (министры, в зависимости от повестки дня) и Европейской комиссии, а также по одному члену правительства от каждой страны ЕАСТ. Совет принимает политические решения по вопросам, связанным с функционированием и дальнейшим развитием ЕЭП. Заседания проходят два раза в год.

Совместный комитет ЕЭП (EEA Joint Committee) - исполнительный орган группировки, состоящий из представителей договаривающихся сторон. Совместный комитет, подобно Комиссии ЕС, призван следить за выполнением Соглашения, наделен правом принимать самостоятельные решения в специально оговоренных случаях, но, в отличие от Комиссии ЕС, не обладает правом инициативы. Создает подкомитеты и рабочие группы по отдельным вопросам. Собирается раз в месяц.

Имеются также Консультативный комитет, поддерживающий контакты с Экономическим и Социальным комитетом ЕС и соответствующими органами стран ЕАСТ, и Межпарламентский комитет, в состав которого входят на паритетных началах члены Европейского парламента и парламента стран ЕАСТ.

Собственный судебный орган в ЕЭП отсутствует: действуют Суд ЕС и Суд ЕАСТ, каждый в пределах своей юрисдикции.

Задачи и основные направления деятельности ЕЭП определены Соглашением. В качестве главной цели декларировано «создание динамичного и однородного Европейского экономического пространства, базирующегося на общих правилах и равных условиях конкуренции и обеспечивающего меры принуждения к их исполнению, на основе равенства, взаимности и баланса выгод, прав и обязательств Строн».³

Соглашение охватывает широкий круг вопросов. Предусматривается обеспечение всеми его участниками «четырёх свобод» (свободное передвижение товаров, услуг, капиталов и физических лиц). В части торговли ЕЭП, как отмечает авторитетный российский эксперт в области торговой политики Чернышев С.В., - «это самостоятельно не заявленная в ВТО зона свободной торговли между таможенным союзом ЕС и ЕАСТ (без Швейцарии)»⁴. Помимо отмены таможенных пошлин и коли-



чественных ограничений, в ЕЭП изначально были практически унифицированы: правила конкуренции; технические, санитарные, экологические и другие требования к товарам; правила, регулирующие госзакупки, защиту интеллектуальной собственности и прав потребителей. Большое внимание, учитывая преференциальный торговый режим во взаимной торговле стран ЕС и ЕАСТ, уделяется правилам происхождения товаров. Антидемпинговые и компенсационные пошлины, применяемые в отношении третьих стран, не используются в торговле участников ЕЭП друг с другом.

По условиям Соглашения о ЕЭП, помимо обеспечения «четырёх свобод», страны ЕС и ЕАСТ сотрудничают на региональном уровне в сферах НИОКР, информации, образования и подготовки кадров, содействия предприятиям малого и среднего бизнеса. В частности, страны ЕАСТ имеют доступ к рамочным научно-техническим и инновационным программам и отдельным проектам ЕС в полном объеме при условии соответствующего вклада в их финансирование. Научно-исследовательские институты, предприятия и граждане этих стран пользуются равными с партнерами из стран ЕС правами в отношении распространения знаний и коммерциализации их результатов.

В случае продолжительных и серьезных экономических, социальных или экологических трудностей структурного или регионального характера страны могут принимать самостоятельные защитные меры. Они применяются ко всем договаривающимся сторонам с уведомлением об этом Совместного комитета ЕЭП (в странах ЕС защитные меры принимаются Европейской комиссией). Кроме того, имеется традиционная оговорка, разрешающая участникам ЕЭП принимать защитные меры по соображениям безопасности, общественной морали и общественного порядка, охраны здоровья и жизни людей и т.д.

Значительный интерес представляет порядок инкорпорирования правовых норм ЕС, касающихся ЕЭП, в национальное законодательство стран ЕАСТ. Соответствующие разделы учредительных договоров ЕС были сходным образом или текстуально (положения о конкуренции) воспроизведены в Соглашении о ЕЭП 1992 г. Кроме того, страны ЕАСТ приняли почти автоматически все нормативные акты, касающиеся «четырёх свобод» и связанных с

ними мероприятий, действующие в соответствующих областях на момент подписания Соглашения (в общей сложности около 1600 таких актов, перечень которых приводится в приложениях к Соглашению). Но поскольку процесс формирования единого внутреннего рынка ЕС продолжается (восполняются имеющиеся пробелы в законодательстве Евросоюза, постоянно вносятся изменения в ранее принятые нормы и правила и т.д.), необходимо было определить порядок распространения новых нормативных актов ЕС на страны ЕАСТ. Этот порядок подробно прописан в Соглашении (ст. 97-104). Всего на начало 2009 г. в национальное законодательство стран ЕАСТ было инкорпорировано приблизительно 4000 нормативных актов ЕС.

Вопрос о том, затрагивает ли тот или иной акт функционирование ЕЭП и, соответственно, должен ли он быть инкорпорирован в законодательство стран ЕАСТ, решается Совместным комитетом. В случае положительного ответа инкорпорирование осуществляется по решению правительства каждой страны ЕАСТ, иногда требуется одобрение национального Парламента.

Создается впечатление, что принятие актов ЕС странами ЕАСТ может произойти только с согласия последних. На самом деле, как отмечается в официальном издании Европарламента, у этих стран нет выбора.⁵ Конечно, их представители ставятся в известность о готовящихся законопроектах, с ними проводятся письменные или устные консультации, они приглашаются на заседания постоянных комитетов и временных рабочих групп, на которых им предоставляется возможность высказать свое мнение, но без права голоса. К тому же на внесение существенных коррективов остается мало времени: принятые ЕС акты должны вступать в силу одновременно в ЕС и ЕАСТ. Поэтому речь может идти лишь об их технической адаптации к особенностям регулирования рынков отдельных стран ЕАСТ.

Контроль за выполнением принятых в рамках ЕЭП решений странами ЕС осуществляется Комиссией, а странами ЕАСТ - специально созданным Надзорным органом (EFTA Surveillance Authority). В случае установления факта нарушения компанией или физическим лицом (но не страной) правил ЕЭП к нарушителю могут быть применены штрафные санк-



ции, согласно административному праву той страны, на территории которой совершено правонарушение.

Рассмотрением споров в связи с толкованием и применением положений Соглашения о ЕЭП занимается Совместный комитет. Он может затребовать от сторон спора любую информацию, необходимую для углубленного изучения существа дела. Если спор касается положений Соглашения, полностью идентичных положениям договоров ЕС, Комитет может обратиться за разъяснениями в Суд ЕС. В случае невозможности разрешения конфликта в течение шести месяцев страна-истец вправе принять защитные меры.

В целом, как отмечается в упоминавшемся выше издании Европарламента, преимущества, предоставляемые ЕЭП странам ЕАСТ, имеют свои пределы по сравнению с полным членством в ЕЭС.⁶ «Четыре свободы», характеризующие единый внутренний рынок ЕС, не в полной мере распространяются на страны ЕАСТ. Например, лежащая в основе его зона свободной торговли не охватывает продукцию сельского хозяйства и рыболовства; есть различия в режиме передвижения рабочей силы; не предусмотрено сближение законодательства в налоговой сфере. Сотрудничество в сферах макроэкономической и валютной политики ограничивается консультациями и обменом информацией. Сохраняется контроль на границах между ЕС и странами ЕАСТ.

Более того, по мнению Европарламента, в силу почти автоматического применения правовых норм, принятых органами ЕС, страны ЕАСТ утратили суверенитет в соответствующих областях в большей мере, чем если бы они стали полноправными членами Евросоюза. Это, возможно, и заставило Швейцарию встать на путь заключения с ЕС ряда соглашений по конкретным вопросам, что практически обеспечило ей участие в ЕЭП, но позволило отстоять некоторые свои особые интересы.⁷

Концепция Общего европейского экономического пространства и «дорожная карта» формирования Общего экономического пространства России - ЕС. Концепция более «мягкой», по сравнению с ЕЭП, модели Общего европейского экономического пространства (ОЕЭП) была подготовлена по поручению саммита Россия - ЕС, состоявше-

гося в октябре 2001 г., ввиду недоиспользования существующего потенциала для роста взаимной торговли и инвестиций и необходимости придания большей динамичности экономическому взаимодействию сторон. Разработка Концепции осуществлялась совместной Группой высокого уровня. Подготовленный ею проект был одобрен на саммите Россия - ЕС в Риме в ноябре 2003 г.

Концепция определяет понятие ОЕЭП, стратегические цели, пути и средства их достижения. В отличие от ЕЭП, предполагается встраивание ОЕЭП в более широкий контекст четырех «общих пространств» (экономическое пространство; пространство свободы, безопасности и правосудия; пространство внешней безопасности; пространство науки и образования, включая культурные аспекты).

В Концепции дается развернутое определение понятия ОЕЭП: оно «представляет собой открытый и интегрированный рынок между Россией и ЕС, основанный на общих или совместимых правилах и системах регулирования, включая совместимую административную практику, обеспечивающий взаимодополняющий эффект развития и использование преимуществ экономики масштаба и, как следствие, обеспечивающий повышение конкурентоспособности обеих Сторон на внешних более крупных рынках. В конечном итоге ОЕЭП должно охватывать большинство секторов экономики».⁸

В этом определении обращает на себя внимание отсутствие категорического требования перехода Сторон на общие правила и системы регулирования; акцент делается на том, чтобы эти правила и системы, а также практика их применения были бы совместимыми, т.е. не противоречили друг другу. Практически речь идет о сближении (гармонизации) соответствующих разделов законодательства России и ЕС с ориентацией на общепризнанные международные нормы и правила. Ясно, что большую часть пути придется пройти России, хотя она уже адаптировала многие свои законы к правилам ВТО и других многосторонних организаций.

Согласно Концепции, основными целями ОЕЭП являются:

- стимулирование торговли и инвестиций между Россией и ЕС, направленное на обеспе-



чение устойчивого развития на основе принципов недискриминации, транспарентности и добросовестного управления;

- создание новых возможностей для экономических операторов путем установления общих, гармонизированных или совместимых правил и систем регулирования, а также путем создания взаимосвязанных инфраструктурных сетей;

- повышение мировой конкурентоспособности экономик России и ЕС.

При реализации действий в соответствии с Концепцией ОЕЭП принимаются во внимание приоритеты, совместно определенные в рамках региональных организаций и инициатив, таких как Совет государств Балтийского моря, «Северное измерение» и др.

В процессе формирования ОЕЭП главное внимание уделяется устранению препятствий в сферах трансграничной торговли товарами и услугами, учреждения и деятельности компаний (включая вопросы движения капитала), а также связанным с построением ОЕЭП аспектам движения физических лиц. Основными инструментами, которые должны применяться в данных сферах, являются открытие рынка (определение конкретных задач и мер в этой области будет обусловлено обязательствами России и ЕС в рамках ВТО), сближение законодательства Сторон и облегчение торговли, включая упрощение, стандартизацию и автоматизацию торговых и таможенных процедур.

Предполагается наращивать кооперацию в улучшении и развитии инфраструктурных систем: транспортной, энергетической, телекоммуникационной, научно-технического сотрудничества (позднее в этот список были добавлены сотрудничество в области космоса и окружающей среды). Подчеркивается значение развития науки, инноваций и технологий для повышения конкурентоспособности экономик России и ЕС и устойчивого долгосрочного развития. Деятельность в рамках ОЕЭП должна служить дальнейшему расширению сотрудничества путем объединения ресурсов и обеспечения взаимного доступа к научно-техническим программам, урегулирования проблем, связанных с защитой прав интеллектуальной собственности, и содействия в использовании результатов научных исследований. Во всех этих сферах Стороны должны содействовать более

тесному и структурированному взаимодействию между соответствующими институтами, как государственными, так и частными.

Формирование ОЕЭП предлагается вести с учетом действующей договорно-правовой базы в отношениях между Россией и ЕС. Имеются в виду Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС (СПС подписано в 1994 г., вступило в силу с 1 декабря 1997 г.), многие положения которого базируются на принципах ВТО; ведущиеся переговоры о присоединении России к ВТО и членство всех стран ЕС в этой организации. ОЕЭП, подчеркивается в Концепции, должно основываться на «существующих и будущих обязательствах Сторон в рамках СПС и ВТО», но не ограничиваться этими обязательствами, а идти дальше через «устранение препятствий и создание возможностей» в ключевых областях экономической деятельности.

Было решено, что ОЕЭП будет создаваться постепенно, в несколько этапов с периодическими пересмотрами плана действий. Исходя из стратегических целей ОЕЭП, должны быть выработаны общие договорные рамки дальнейшего экономического сотрудничества.

Пока же рекомендовано использовать сложившуюся договорную практику - заключать двусторонние соглашения по отдельным вопросам формирования ОЕЭП. Для разрешения разногласий, которые могут возникнуть у Сторон в ходе выполнения таких соглашений, предполагается создать механизм разрешения споров, основанный на правилах ВТО (на практике имеется возможность урегулирования споров посредством механизма, существующего в рамках СПС).

Ряд экспертов обращает внимание на некоторую аморфность и неопределенность Концепции ОЕЭП с точки зрения формата и конечной цели интеграции: будет ли ОЕЭП уникальным решением или оно будет похоже на уже существующие модели экономической интеграции? Кр. Пурсиайнен, главный эксперт Российско-европейского центра экономической политики по российско-европейским отношениям, в июле 2004 г. опубликовал статью под названием «Неопределенность концепции Общего Европейского Экономического Пространства: преимущество или недостаток?», где попытался ответить на вопрос, что представля-



ет из себя ОЕЭП с торгово-политической точки зрения и с позиций интеграции.⁹ Автор указывает, что хотя в Концепции сфера ОЕЭП мыслится шире и глубже, чем условия ВТО и СПС, в ней отсутствует упоминание о зоне свободной торговли. Как отмечает Кр. Пурсайнен, в Концепции явно присутствуют главные принципы создания единого рынка, но в ней, опять же, сам этот термин не используется. В Концепции продвигается идея «интеграции через законодательство», что, в принципе, входит в круг задач создания экономического союза, и упоминаются приоритетные области сотрудничества, которые практически в том же виде перечислены в ст. 55 раздела VI СПС (где говорится, что «Россия стремится к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества»). На основании проведенного анализа автор делает вывод, что «ОЕЭП является новым объединением в сравнении с традиционными формами экономической интеграции. ОЕЭП вроде бы включает в себя определенные элементы ЗСТ, но не предполагает таможенного союза. В то же время ОЕЭП обладает определенными чертами единого рынка и, посредством сближения регулятивных норм, также включает в себя некоторые основополагающие принципы экономического союза. Но, в итоге, ОЕЭП не соответствует критериям ни одной из ныне существующих форм экономической интеграции».

По мнению Кр. Пурсайнена, неопределенность Концепции ОЕЭП может толковаться двояко. С одной стороны, это придает гибкость ОЕЭП, что может рассматриваться как преимущество, которое инициирует более динамичный процесс углубления интеграции ЕС и России (в его интерпретации, заведомо нереализуемые цели «только заморозили бы процесс интеграции», тогда как «поступательное движение по длинному пути решения практических проблем, в результате, покажет, куда ведет этот путь»). С другой стороны, «отсутствие четко определенной цели и методов ее достижения в нынешней концепции ОЕЭП следует интерпретировать как недостаток, ведущий к вялому поиску компромиссов и исключений, а не к реальной интеграции. Поскольку нет цели,

отсутствует и реальная мотивация для России, например, гармонизировать свое законодательство с европейским».

Еще до одобрения Концепции ОЕЭП, в Совместном заявлении, принятом на саммите в Санкт-Петербурге в мае 2003 г., было выражено намерение создать на ее основе Общее экономическое пространство (ОЭП) РФ-ЕС. «Дорожная карта» по ОЭП утверждена на московском саммите в мае 2005 г. (одновременно с «дорожными картами» по трем другим «общим пространствам») и содержит комплекс приоритетных мероприятий на ближайшую перспективу (ее структура приведена ниже). Однако она не определяет сроки реализации этих мероприятий, механизмы контроля и ответственности сторон за их выполнение. «Дорожная карта» не является юридически обязательным документом, это политический документ, акт «мягкого права». В ней есть существенные пробелы, в частности, как и в Концепции ОЕЭП, отсутствует упоминание о зоне свободной торговли. В свете ожидаемого в скором времени завершения переговоров России о присоединении к ВТО этот вопрос приобретает особую актуальность.

В целом же принятие «дорожной карты» по ОЭП можно считать прогрессом в развитии экономических отношений России и ЕС. Впервые в одном документе были обозначены все нерешенные проблемы и намечены пути их решения, что само по себе уже полезно. Сроки проведения конкретных мероприятий могут быть согласованы при заключении секторальных соглашений. Вряд ли целесообразно заранее составлять график выполнения всех действий, намеченных «дорожной картой», учитывая неопределенность экономической обстановки в мире.

Что касается ответственности за выполнение данного документа, то она может быть обеспечена включением концепции четырех «общих пространств», в том числе и ОЭП, в разрабатываемое сейчас новое базовое соглашение между Россией и ЕС, которому предполагается придать юридически обязательный характер. Возможно, следует предусмотреть в нем специальный орган по контролю за формированием ОЭП.



«Дорожная карта» по Общему экономическому пространству России-ЕС

1. Общие вопросы торгового и экономического сотрудничества
 - 1.1. Диалог по вопросам регулирования в области промышленной продукции (стандартизация, техническое регулирование и процедуры оценки соответствия)
 - 1.2. Государственные закупки
 - 1.3. Права интеллектуальной собственности
 - 1.4. Конкуренция
 - 1.5. Инвестиции
 - 1.6. Политика в области предпринимательства и экономический диалог
 - 1.7. Межрегиональное и приграничное сотрудничество
 - 1.8. Финансовые услуги (банковское дело, страхование, ценные бумаги)
 - 1.9. Бухгалтерская отчетность / аудит и статистика
 - 1.10. Сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство, санитарные и фитосанитарные меры
2. Содействие торговле и таможня
3. Сети: телекоммуникации и транспорт
4. Энергетика
5. Космос
6. Окружающая среда

Источник: Президент России. Официальный сайт (<http://www.archive.kremlin.ru/events/articles/2005/05/87950/152811.shtml>).

Единое экономическое пространство России, Белоруссии и Казахстана - это, по сути, термин, обозначающий следующий этап интеграции стран - участниц Таможенного союза, предполагающий формирование общего (единого) рынка стран ТС путем реализации «четырёх свобод» и создание основ будущего экономического и, возможно, валютного союза. В силу неопределенности самой категории «единое экономическое пространство» перечень мероприятий по его формированию и, соответственно, критерии успешности этого процесса не являются чем-то изначально заданным и могут варьироваться в зависимости от конкретной ситуации.

План действий по формированию Единого экономического пространства трех стран был утвержден решением Межгоссовета ЕврАзЭС на уровне глав государств 19 декабря 2009 г.

Договорно-правовая база Единого экономического пространства на сегодняшний день включает 21 международный договор и разделена на два пакета: первый пакет состоит из 14 документов с введением в действие с 1 июля 2011 г., второй - из 7 документов, принятие которых к 1 января 2012 г. будет означать завершение формирования указанного пространства. В число упомянутых международных договоров входят четыре основных блока документов: соглашения, обеспечивающие реализацию «четырёх свобод», в том числе достраивание единого товарного рынка; соглашения, направленные на унификацию принципов и правил конкуренции и гармонизацию норм хозяйственного регулирования в ключевых сферах; соглашения, обеспечивающие проведение согласованной макроэкономической и валютной политики; соглашения, определяющие единые правила фун-



кционирования отраслевых рынков (энергетического рынка, рынков услуг связи, трубопроводного и железнодорожного транспорта). На данном этапе стороны считают, что предлагаемые к принятию соглашения являются достаточными для начала практического функционирования «ЕЭП трех». Не вдаваясь в содержание конкретных документов, следует отметить, что отсутствие четкого определения единого экономического пространства порождает некоторый терминологический разнобой в названиях документов. Например, используются формулировки «согласованная политика» - «согласованные принципы политики», «единые принципы регулирования» - «единые принципы и правила регулирования», «правила доступа» - «регулирование доступа», «общий рынок» - «единый рынок» и др.

Все сказанное выше об экономических пространствах убеждает нас в том, что при больших внутренних различиях эта рамочная модель интеграции (реализации интеграционных намерений) в условиях современного быстроменяющегося мира имеет существенные преимущества для стран-участниц благодаря своей гибкости, возможности наполнять ее разным содержанием, при необходимости пересматривать приоритеты и применять разные инструменты. Более того, поскольку формирование экономического пространства - фактически нескончаемый процесс, можно, при желании, избежать фиксации сроков начала и конца отдельных его этапов. Конечно, гибкость этой формы имеет и ряд отрицательных моментов, в частности, возникают риски искусственного затягивания процесса.

Реализация формата «ЗСТ плюс», ведущего де факто к формированию межгосударственных экономических пространств с чертами общего рынка и элементами экономического союза, удобна для стран-участниц по причине отсутствия наднациональных регулирующих институтов и сохранения полной свободы в проведении торговой политики в отношении третьих стран, выстраивании альтернативных торгово-политических альянсов с учетом коммерческой целесообразности.

Европейское экономическое пространство представляет собой достаточно «жесткий» вариант рассматриваемой модели интеграции, когда успешно развивающееся и обладающее большим объемом наднациональных компетен-

ций интеграционное объединение фактически расширяет свой внутренний рынок на группу стран, готовых принять наработанную этим объединением нормативную базу, но не готовых, по разным причинам, войти в него в качестве полноправных членов и лишиться части своего суверенитета. В данном случае, наверное, справедливо утверждать, что формат ЕЭП является примером максимально возможного уровня интеграции без создания наднациональной администрации и передачи ей существенной части полномочий. Однако повторение основных черт ЕЭП где-либо за пределами европейского региона вряд ли возможно, поскольку для этого требуется наличие консолидированной, высокоразвитой интеграционной группировки, чей экономический потенциал на порядок бы превышал потенциал вероятных партнеров по формированию экономического пространства.

Вместе с тем опыт создания и функционирования ЕЭП при определенных условиях можно было бы применить для выстраивания интеграционных отношений Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана с малыми странами СНГ, прежде всего членами ЕврАзЭС - Киргизией и Таджикистаном. Полноформатное членство последних в ТС с высокой степенью вероятности снизит динамизм и эффективность шагов по углублению интеграции в рамках «тройки», и в то же время вступление малых стран СНГ в ТС может ими самими рассматриваться как нежелательное, поскольку приведет к утрате части суверенитета при очень ограниченных возможностях влиять на принятие решений.

Особняком в ряду существующих моделей экономического пространства стоит проект формирования Общего экономического пространства России-ЕС. Соглашаясь со многими выводами Кр. Пурсийнена (см. выше в статье), следует отметить, что в случае ОЭП мы имеем дело, скорее, с расширенным и углубленным форматом интеграционного диалога, нежели с новой формой интеграции. Стороны еще не готовы к реальной интеграции, даже в формате ЗСТ, а потому концентрируют усилия на подготовительной работе, в том числе сотрудничая в тех сферах, которые формально относятся к более высоким уровням интеграции, но встречное движение, в которых возможно уже на самых ранних стадиях (в пер-



вую очередь, это сближение и гармонизация норм хозяйственного регулирования в отдельных секторах). В принципе, такой подход представляется разумным и практичным, поскольку позволяет постепенно, пусть и медленно, двигаться вперед, несмотря на существенную разницу в экономическом положении, интересах и возможностях сторон. Идущие в настоящее время переговоры по новому базовому соглашению между Россией и ЕС предусматривают рассмотрение возможности заключения соглашения о ЗСТ, но, исходя из реальности, это очень долгий путь. Как отмечает директор Центра комплексных европейских и международных исследований ЕУ-ВШЭ Т.В. Бордачев, «отношения России и Европы на ближайшие 15-20 лет могут быть основаны не на интеграции, а на объективной взаимодополняемости и открытости в тех областях, которые не затрагивают базовые принципы функционирования их политико-экономических систем».¹⁰

Историческое значение проекта ОЭП РФ-ЕС состоит в том, что создан рабочий прецедент формирования благоприятных рамочных условий для сближения в интеграционно-ориентированном формате сильно различающихся экономик и межгосударственных экономических объединений. В этом смысле данный опыт может быть применен в практике АТЭС, поскольку интеграционная повестка Форума, предполагающая создание ЗСТ между развитыми странами - участницами АТЭС к 2010 г. и между всеми странами-членами к 2020 г., уже не выполнена и вряд ли когда будет выполнена, особенно с учетом меняющейся архитектуры мирового хозяйства. В то же время проект создания Общего азиатско-тихоокеанского экономического пространства, во главу угла ставящий задачи сближения и гармонизации норм хозяйственного регулирования с использованием лучшей практики в соответствующих областях, мог бы стать главным пунктом региональной проинтеграционной повестки Форума, эффективно способствовать углублению интеграции в рамках уже действующих в АТР интеграционных объединений и соглашений, а также содействовать упорядочению и обеспечению совместимости интеграционных мероприятий и процессов с участием стран-членов АТЭС. Высказанное предложение могло бы стать одним из центральных пунктов повестки российского председательства в АТЭС в 2012 г.

Специфичность модели Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана по отношению к традиционным интеграционным форматам обусловлена ее рамочным характером, позволяющим сочетать черты общего рынка, элементы экономического и валютного союза, но при этом не стремящимся добиться точного соответствия указанным ступеням интеграции. Такая модель, благодаря своей гибкости, подходит для группировок с существенно различающейся мотивацией стран-участниц и неустойчивым балансом взаимных интересов в силу, например, качественных различий в масштабах и структуре их экономик, поскольку дает возможность двигаться вперед по интеграционному пути, прежде всего, в тех областях, где на данный момент возможно достижение консенсуса, оставляя открытым вопрос о конечных целях и результатах интеграции.

При значительной разнородности моделей экономического пространства можно попытаться выделить некоторые общие для этой категории моменты и черты. Главная причина появления экономических пространств обусловлена многоплановым влиянием глобализации на мировую экономику, торговлю и торговую политику, ведущим к повсеместному усилению конкуренции, разнородному развитию стран-участниц мирового хозяйства, быстрым изменениям в структуре национальных экономик и их международной специализации, усложнению форм включения в мирохозяйственные процессы и, в итоге, к широкой диверсификации интересов стран на глобальном рынке. Все это, с одной стороны, диктует необходимость сближения с партнерами в экономической сфере, а с другой - снижает возможности и экономическую целесообразность реализации «жестких» форматов интеграции, предполагающих последовательное увеличение наднациональных компетенций для реализации согласованной политики в масштабах объединенного хозяйства. Плюс модель экономического пространства - это эффективный способ движения вперед при сохранении многих нерешенных вопросов, даже принципиального характера, между странами-участницами.

В наиболее общем виде цель экономического пространства - создание однородной правовой среды, благоприятствующей углублению экономического и научно-технического взаимодействия сторон, возникновению новых воз-



возможностей для экономических операторов, устойчивому росту и повышению конкурентоспособности экономик стран-участниц. Формирование экономического пространства осуществляется на основе общих или совместимых правил и систем регулирования, т.е. путем унификации или сближения (гармонизации) национального законодательства в сферах взаимных интересов. Круг вопросов торгово-политической повестки включает устранение всех, тарифных и нетарифных, препятствий в сферах взаимной торговли товарами и услугами, учреждения и деятельности компаний (включая движение капитала), а также связанные с формированием пространства аспекты передвижения физических лиц, конкурентной политики, защиты интеллектуальной собственности и др.

По своему содержанию категория «экономическое пространство» или «общее экономическое пространство» занимает в схеме Б. Балашши место между общим рынком и экономическим союзом. Для абсолютного большинства стран, выстраивающих преференциальные схемы торгово-экономического сотрудничества со своими партнерами, создание межгосударственного экономического пространства, по-видимому, является верхним пределом интеграции, так как все дальнейшие этапы сопряжены с существенным ущемлением их национального суверенитета.

Примечания:

¹ Balassa V. The Theory of Economic Integration. - London, 1961.

² Подробная информация о современных тенденциях в развитии и международно-правовом регулировании региональной экономической интеграции содержится в коллективной монографии «Основы торговой политики и правила ВТО», главы 15 и 16 (М.: Международные отношения, 2005, 445 с.).

³ Соглашение о Европейском экономическом пространстве // перевод к.ю.н. Калиниченко П.А. // <http://www.undp.md>

⁴ См. Чернышев С.В. Торговая политика интеграции и общеевропейская перспектива // статья в сборнике научных трудов МГУ «Региональная интеграция и Европа» под ред. проф. Глухарева Л.И. - М., 2001, с.58.

⁵ Parlement Europeen. Fiches techniques sur l'Union Europeene. Luxembourg. 2009. P. 507.

⁶ Ibid, 2009, pp. 505-507.

⁷ Так, например, в ст. 11 Соглашения с ЕС о свободном движении физических лиц Швейцария зарезервировала «возможность заинтересованным лицам обращаться в компетентные органы и инстанции для обжалования действий, нарушающих их законные права и интересы, а также право обжаловать решения или бездействие этих органов в судебном порядке».

⁸ Концепция Общего европейского экономического пространства (http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_496.htm).

⁹ Пурсийainen Кр. Неопределенность концепции Общего Европейского Экономического Пространства: преимущество или недостаток? // документы РЕЦЭП, 26 июля 2004 г. (<http://www.recep.ru/ru/documents>).

¹⁰ Бордачев Т.В. Пределы европеизации. Россия и Европейский союз 1991-2007 гг.: теория и практика отношений. - М.: ГУ-ВШЭ, 2008, с.138.

Библиография:

- Лихачев А.Е. Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана: история, современный этап и перспективы развития // Российский внешнеэкономический вестник, 2010, №6, сс. 4-23.

- Международная экономическая интеграция / Учебное пособие под ред. Н. Ливенцева. - М.: Экономист. 2006 г., 430 с.

- Общее европейское экономическое пространство. Перспективы взаимоотношений России и ЕС / под ред. Э. Брюна, К. Ереффа, В. Мау, др. - М.: Изд-во «Дело», 2004, 240 с.

- Основы торговой политики и правила ВТО. - М.: Международные отношения, 2005, 448 с.

- Право Европейского Союза. Учебник для вузов / под ред. С. Кашкина. - М.: Юрайт, 2010, 1120 с.

- Пурсийainen Кр. Неопределенность концепции Общего Европейского экономического Пространства: преимущество или недостаток? // документы РЕЦЭП, 26 июля 2004 г., 5 с. (<http://www.recep.i-u/ru/documents>).

- Спартак А.Н. Развитие и международно-правовое регулирование процессов региональной экономической интеграции: новые тенденции и явления в начале XXI века // Российский внешнеэкономический вестник, 2010, № 6, сс. 52-56.

