

**Доклад Председателя Коллегии ЕЭК В.Б. Христенко на парламентских  
слушаниях «О ходе Евразийской экономической интеграции»  
18 апреля 2013 года**

**Уважаемый Сергей Евгеньевич! Уважаемые коллеги!**

В первую очередь я хотел бы поблагодарить за внимание к теме евразийской интеграции и к тому, что сегодня происходит в авангарде евразийской интеграции на пространстве Таможенного союза и в Едином экономическом пространстве. Надеюсь, что мне и моим коллегам – Тимуру Муратовичу Сулейменову, Валерию Николаевичу Корешкову, Татьяне Дмитриевне Валовой – присутствующим здесь членам Коллегии (Министрам) Евразийской экономической комиссии – удастся дать представление о том, что на сегодняшний день является достижениями, что является проблемами, что, как нам кажется, предстоит сделать в ближайшее время, и к чему мы стремимся.

Наверное, не случайно столь большое внимание приковано к этой теме: в последние десятилетия облик мира в значительной степени определялся двумя процессами – глобализации и регионализации. Эти процессы шли когда-то параллельно, а когда-то оппонировали друг другу, и в них происходили разные события, формировались разные институты, функционирующие с разным уровнем успешности. В какой-то степени первая волна глобального финансового кризиса 2008 года послужила катализатором для существенной активизации региональных проектов. И процесс регионализации пошёл, существенно опережая попавший в тупик процесс глобализации. Если посмотреть на то, что происходило в мире за последний период, то проектов, которые стали выдвигаться, было достаточно много. На слуху – трансатлантический проект, арабско-океанский проект, проект Соединённых штатов и Европейского союза по организации всеобъемлющего режима свободной торговли. Можно называть другие проекты, которые нашли активизацию, они не обязательно носят сугубо территориальный характер, но так или иначе предполагают процесс интеграции или группировки участников глобальных процессов по тем или иным интересам для того, чтобы поучаствовать в определении облика будущего мира.

В этой связи евразийский проект не исключение. Вы знаете, что ему скоро будет 20 лет. И понятно, что за этот двадцатилетний период он проходил самые разные фазы. Но наиболее активная фаза – с 2008 года, когда первая волна глобального финансового кризиса подтолкнула к поиску адекватных ответов на вызовы, которые несёт с собой неурегулированная позиция в глобальной экономике. Принятый беспрецедентный по темпам, по объёмам пакет документов дал старт работе Таможенного союза с 1 января 2010 года, а с 1 июля 2011 года окончательно перевёл всё в формат Таможенного союза, устранив внутренние таможенные преграды для движения товаров и дал возможность запустить проект по формированию Единого экономического пространства для трёх стран – России, Казахстана и Беларуси.

Я абсолютно убеждён, что то, что сейчас называют второй волной глобального финансового кризиса, по моему мнению, – не вторая волна. Это уже не глобальный финансовый кризис, а в явном виде – кризис глобализации. И ответ на него, выход из него будет лежать в плоскости эффективной коммуникации, эффективно построенных, интегрированных, интеграционных и других групповых структур, которые определяют облик мира на ближайшие 50, 70, 100 лет. Собственно, от того, насколько эффективно удастся сформировать такого рода объединения и насколько эффективными будут коммуникации между ними, зависит выход и определение того проекта и тех целей, к которым будет двигаться мир. В какой-то степени евразийский проект – это часть большого процесса, который может и должен себя позиционировать именно так и брать на себя именно такую амбицию, поскольку борьба с некоторым прошлым или с неудачами в

прошлом достаточно бессмысленна. Если приводить утилитарный пример, то это ВТО. Конечно, можно сколько угодно сетовать на то, что 18 лет переговоров по ВТО привели к тому, что на каком-то направлении мы уступили позиции, можно было так, а получилось иначе... Можно с этим бороться, но вещь эта – достаточно бессмысленная, гораздо важнее, понимая сегодняшние процессы, – включиться в деятельность ВТО настолько, чтобы на этом переломном для ВТО моменте существенным образом и правильно повлиять на установление новых правил игры этого института и вообще – глобальной торговой площадки в своих интересах. Поэтому нужно, чтобы эти интересы были, их надо зафиксировать и научиться продвигать. Именно такой тип деятельности в значительной степени позволит в будущем и евразийскому сообществу, и Союзу адекватно отвечать тем глобальным вызовам, которые есть, поскольку мы все находимся в этом открытом мире, мы все в нём живём без границ и должны своё будущее строить осмысленно и осознанно, а не только реагируя на текущие сложности.

Итак, наш евразийский проект, теперь уже перешедший в новую фазу с 2012 года, фазу формирования Единого экономического пространства. Прошёл первый очень короткий период времени, первый год, и можно попробовать подвести первые итоги. Я попробую это сделать, хотя, конечно, подводить счёт прибыли и убытков, выстраивать какой-то баланс за такой период времени для такого рода проектов – бессмысленная вещь. Конечно, это более долгосрочные тренды, более сложные процессы, и тем не менее.

2012 год оказался не самым плохим для Таможенного союза: 3,5% составил рост ВВП стран ТС, внешняя торговля выросла на 3,2%, при этом взаимная торговля между странами ТС выросла почти на 9%. И поскольку в зоне нашего внимания – в значительной степени процессы регулирования торговли, то, может быть, эти два момента достаточно индикативны и чувствительны. Во-первых, взаимная торговля по своей структуре существенным образом отличается в более качественную сторону: около трети в ней – топливно-энергетический комплекс, более 20% – машинное оборудование. И обратная конструкция наблюдается во внешней торговле, где три четверти составляет торгово-энергетический комплекс, и только одну четверть – всё остальное, включая 2% по машинному оборудованию. Понятно, что взаимная торговля, в той или иной степени, – лакмусовая бумажка. И то, что темп роста взаимной торговли в 2012 году – почти в 2,6 раза выше, чем темп роста внешней торговли, – это показатель хороший. Первый месяц этого года в целом был более тяжёлый, чем 2012 год, поскольку в промышленности наблюдается эффект спада, агропром чуть-чуть растёт, во многих отраслях – достаточно непростая ситуация, внешняя торговля стран ТС сокращается на 3%, взаимная торговля – сокращается на 2,5%. Но интересно, что если убрать наиболее подверженные конъюнктуре товары топливного комплекса, то взаимная торговля демонстрирует рост по всем остальным группам. Рост – порядка 6%. А внешняя торговля, экспорт в первую очередь, демонстрирует падение на 12%. Конечно, взаимная торговля по своим объёмам более чем в 10 раз уступает внешней торговле. И не может служить основным источником роста. Тем не менее, тенденция эта – положительная, и отслеживая ее, важно понимать, что она является индикатором оценки действий, которые сейчас совершаются у нас.

Итак, что касается некоторых качественных сторон, что за этот год произошло, что изменилось в рамках Единого экономического пространства. ТС полностью функционирует, и функционирует с 1 января уже в режиме наднациональной организации, когда единый регулирующий орган самостоятельно принимает решения, которые без какой бы то ни было имплементации реализуются непосредственно на территории трёх стран. И Комиссия, будучи этим органом, уже работает, как машина, обеспечивая функционирование Таможенного союза, обеспечивая процесс движения товаров. В этом смысле всё, что касается принятия обновлённого единого таможенного тарифа с учётом обязательств России в ВТО и изменения большого пакета правил и процедур, что практически завершилось, нам остается лишь некоторую часть дочистить в соответствии с правилами и нормами ВТО. И это говорит лишь об одном – что мы не

просто успеваем за событиями, мы не просто обеспечиваем соответствие страновых обязательств обязательствам теперь уже всего ТС, но, по сути дела, в торговой части, в части реализации торговой политики мы действуем в условиях международных обязательств и на лучших мировых практиках. Мы в этом плане соответствуем нормам ВТО, и можно спокойно сказать, что все три страны независимо от того, являются они членами ВТО или нет, свою деятельность в сфере реализации торговой политики базируют на тех нормах и правилах, которые заложены для всего мира в рамках ВТО, и де-факто, они всё это уже исполняют.

Кроме того, за этот период у Комиссии появились новые компетенции. В этой сфере, например, – реализация всего комплекса защитных и специальных мер в области торговли, и 1 июля прошлого года эта компетенция перешла в Комиссию. Что это означает? Это означает, что весь процесс проведения расследований и принятия решений полностью перешёл на наднациональный орган. На входе в эту тему было 10 решений, которые существовали на территориях трёх стран. За период работы Комиссии, за несколько этих месяцев, с 1 июля, уже проведены расследования и приняты решения по 7 мерам. В частности, впервые в практике всех трёх стран за всю историю – по двум из товарных позиций, в том числе по такой чувствительной, как комбайны, защитные меры были приняты в предварительном порядке, ещё до завершения расследования. Это соответствует практике ведущих экономик США, ЕС, но для наших стран ТС – это прецедент. Такого управленческого решения вообще не было, никто никогда не осмеливался принимать его по разным причинам. В том числе достаточно ускорился и темп проведения этих расследований. Конечно, это требует и от нас, и от заявителей четкого следования нормам ВТО. Поскольку теперь мы, принимая решения, уже чувствуем внешнее давление относительно соответствия наших норм. Мы готовы и готовим своих специалистов и специальные программы для того, чтобы они могли отстаивать свои позиции уже в судах органов разрешения споров, которые предусмотрены соответствующими процедурами. Мы стремимся подготовить и бизнес, и заявителей для того, чтобы они могли качественно готовить документы для проведения расследований. Это – как один из сюжетов, который касается новых инструментов, где наднациональный орган, по сути, взял компетенцию и ее осваивает или даже уже освоил.

Из таких зон, в том числе, – и зона технического регулирования, где точно так же процесс вошел в плановую фазу, плановую норму, где уже мы чувствуем, что мешает дальнейшей эффективности этих мер. Для многих сфер, которые, казалось бы, сегодня являются предметом единого регулирования, существует огромное количество бланкетных норм, которые отсылают к национальному законодательству. Это может приводить к достаточно большим потерям, в том числе бюджетным. В этих вещах надо продвигаться дальше, закрывая едиными унифицированными нормами многие сферы деятельности, которые связаны с организацией контроля. Конечно, это все будут делать национальные органы. Только разница в системах организации правил и процедурах не должна быть столь существенна. ЕЭП, к которому мы подошли с 1 января, предполагает разворачивание 17 базовых соглашений. По нашему плану это 52 документа, которые мы должны принять, для того чтобы 17 соглашений, в значительной степени, может, рамочных, стали документами прямого действия. Это те самые документы, которые должны обеспечить реализацию четырех свобод. Если на сегодняшний день попытаться провести анализ по этим четырем свободам – какая степень свободы достигнута, картинка получится разная. Если говорить про товары, то у нас две трети свобод по ним, наверное, достигнуты. Есть секторальные изъятия, есть сегменты, выключенные из единого регулирования, например лекарственные средства, алкоголь, табак. Если же взять услуги, то там картинка перевернется: около одной трети услуг являются свободно реализуемыми, а все остальное – в сфере изъятия.

Разработка всего пакета предполагаемых документов Евразийского экономического пространства вместе с документами Евразийского экономического Союза должна покрыть

нормами, обеспечить нормами четыре эти самые свободы. До первого января 2015 года не так мало времени осталось, но понятно, какой степени сложности работа предстоит.

В нашей работе мы опираемся на большую систему взаимодействия. Первое и главное – это национальное правительство. В этой связи Консультативные комитеты, которые образованы по всем направлениям деятельности, включают ответственных представителей правительств трех стран и являются обязательной процедурой при подготовке всех решений. Недавно мы провели заседание Консультативного комитета, который выстроен как системный элемент взаимодействия между Комиссией и бизнесом. И наш партнер со стороны бизнеса – это белорусско-казахстанско-российский диалог, учрежденный союзами, представляющими бизнес трех стран. В этом смысле мы систематизировали работу по каждому из тех направлений, которое ведет Комиссия. Такого рода взаимодействие считаем абсолютно осмысленным и оправданным. Это дает элемент качественной обратной связи не только по принятым решениям, но и позволяет обсуждать решения заранее. Кроме того, по большинству дел у нас предусмотрен формат публичных процедур, публичных слушаний и рассмотрений. Они вывешиваются теперь и на обновленном сайте, более приспособленном для интерактивного режима, с возможностью профессиональной работы экспертов в системе собственных личных кабинетов, чтобы вести обработку документов более качественно.

Конечно, столь плавное изложение всей нашей деятельности вовсе не означает, что у нас нет проблем. Проблем хватает, большинство из которых – содержательные. Если взять весь пакет соглашений, которые мы должны доработать, мы сегодня уже ощущаем сдвигку по срокам их подготовки: от трех до семи месяцев по целому ряду этих соглашений. Конечно, это не может не настораживать, требует активизации работы всех национальных правительств в первую очередь, поскольку это новые международные договоры, которые дорабатываются. Мы будем докладывать эту тему на предстоящем саммите глав государств в конце мая.

Проблемы лежат в чувствительных для национальных правительств, стран плоскостях, так как затрагивают элементы национальных правительств. Например, что такое автомобиль? Сложная к регулированию и обращению машина. Наличие промышленной политики в сфере автомобилестроения в России и ее реализация задали здесь совершенно определенные тип деятельности, управленческой организации, набор инструментов, правовых документов, регулирующих все фазы работы этой сферы промышленности. Если нет возможности обсудить, договориться и согласовать промышленную политику в сфере автопрома с белорусскими или казахстанскими партнерами, то заканчивается это тем, что автомобиль как товар выходит в изъятие и не имеет свободного обращения на едином рынке – страны не договорились о подходе. И двигаясь снизу, от товара, нельзя прийти ни к какой договоренности, так как, не видя целого, невозможно обсудить и понять элемент, не разберешься, как он устроен. Буханку хлеба на куски разрезать можно, а вот обратно куски в целую буханку – уже не соберешь. Поэтому в данном случае есть элементы, которые даже на этом этапе, когда мы обсуждаем ликвидацию пробелов в сфере изъятия или сфере работы единого рынка товаров, требуют вбросов обсуждения уже почти через ступеньку и согласования политик, которые определяют действия регуляторов. При отсутствии согласованных политик, действия регуляторов могут выглядеть по меньшей мере хаотично, а иногда и просто вредно. Поэтому мы со своей стороны инициируем подобного рода работу в сферах и промышленной политики, и агропромышленной, и энергетической, и других. Если не будет согласованных политик в транспортной или энергетической областях, это приведет к существенным потерям и изъятием, и, по сути, невозможно будет говорить о некоем едином рынке. Это то, что, на наш взгляд, является ключевым из содержательных проблем и то, что сегодня в качестве инструментов и направлений интеграции готовится к обсуждению на президентском уровне в конце мая.

Для нас в этой работе важна глубина интеграции. Есть в мире один пример самой глубокой интеграции – Европейский Союз: никто ведь так далеко не прошел, как Евросоюз. Изучая и понимая этот опыт, видя проблемы, с которыми ЕС сталкивается сегодня, и Еврозона в частности, я, например, делаю следующие выводы. Для меня совершенно очевидно, что причина кроется в том, что в период романтического ощущения бурно растущей экономики в начале 2000-х годов, доминанта в политически мотивированных решениях на расширение возобладали. И она привела к широким, быстрым расширениям ЕС в ущерб глубине. Многие вещи, которые надо было принимать, которые должны были придать устойчивости фундаменту Союза, были отложены на потом. Но обсуждать их на пятнадцать или на двадцать семь – это две большие разницы. Обсуждать их с пятнадцатью более-менее здоровыми – совсем не то, что обсуждать с двадцатью семью, большая часть из которых уже больна и имеет очень серьезные проблемы. В этом смысле Еврозона демонстрирует, как бы это лучше сказать, – «мягкие» решения, такие, как кипрские, демонстрирует тот самый тупичок, в который она сама себя загнала благодаря смене ценностных ориентиров с глубины на широту.

Поэтому для нас принципиально важно во всех направлениях – обеспечить необходимую глубину, не оставляя белых зон и пятен с тем, чтобы они не стали уничтожителями тех достижений, которые есть к этому моменту. Тем не менее, что уже сейчас у нас возникают проблемы широты и внешней активности, о чем скажу несколько слов. В первую очередь, идет процесс по присоединению Киргизстана к ТС. Процесс непростой, требующий не только нормативного приведения в соответствие, не только изучения всех последствий, но самое главное – создания адекватной инфраструктуры, чтобы отсутствие ее не привело к негативным последствиям для всех. Но мы идем по плану, и к концу года президентами трех стран будет утверждена дорожная карта по присоединению Кыргызстана к ТС. У нас есть и партнеры другого типа, экономическая часть отношений с которыми базируется на соглашении о свободной торговле стран СНГ – Украина и Армения, которые при этом являются наблюдателями в ЕврАзЭС. С этими странами мы выстраиваем продвинутое диалоговое партнерство – диалоговое по направлениям в режиме свободной торговли: мы включаем те инструменты, которые сегодня выведены на наднациональный уровень, в частности торговый диалог, диалог по техническому регулированию. У нас подписан соответствующий Меморандум между Правительством Украины и Комиссией, между Правительством Армении и Комиссией. У нас есть и третий тип внешней активности, когда речь идет о выстраивании прецедентной для нас работы по созданию режима свободной торговли с новыми партнерами. В марте стартовал переговорный процесс с Республикой Вьетнам, и в этом году пройдут четыре полноценных раунда, не считая встреч экспертов, видеоконференций и т.д. – по соглашению о зоне свободной торговли с Вьетнамом. Кроме того, мы стараемся уделять время изучению интеграционных процессов на всех значимых площадках, в первую очередь – на европейских, но не только на европейских. Часто это не остается без внимания, иногда неадекватного и истеричного внимания. Но лично я считаю, что когда это прорывается наружу, – это лишний знак того, что мы на правильном пути, делаем правильное дело.

Что касается парламентского вектора. С одной стороны, мы с первого дня активно взаимодействуем с Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС. Это тоже важно, поскольку парламентарии должны чувствовать, какие интеграционные процессы сегодня движут нашей «тройкой». Благодаря такому сотрудничеству у Межпарламентской Ассамблеи уже и план законодательной работы поменялся. В частности, по блоку антимонопольного регулирования и конкуренции, по Модельному закону о конкуренции, который разрабатывается в соответствии с соглашением трех стран, и в этом году работа над ним должна быть завершена. Но это один срез. Сергей Евгеньевич (*Нарышкин*) уже упомянул о нескольких других моментах, которые не менее значимы.

Понятно, что на сегодняшний день основная, фундаментальная база интеграции формируется в режиме международных договоров. Это выход за пределы и границы, которые всегда были и так или иначе ограничивают деятельность каждого даже из руководителей. Поэтому это удел руководителей – участвовать в такой работе. Международные договоры – это единственная возможность вырваться за эти рамки. Но когда происходит процесс ратификации, на этом ничего не заканчивается, а только начинается. Начинаются два как минимум очень тяжелых и сложных процесса – процесс приведения в соответствие национальной нормативно-правовой базы к тому, что было принято и ратифицировано, и процесс гармонизации. Если приведение в соответствие – это менее творческая работа, то гармонизация – немного другая по типу деятельность. Надо знать, какие смежные нормы, существенно отличающиеся в национальных законодательствах, могут повлиять на то основное, что было принято. Если мы говорим о миграции, считая, что это – очень важная тема, мы понимаем, что движение рабочей силы – не просто миграция. Если не будут нормальных социальных стандартов, если они не будут гармонизированы и согласованы, то у нас это всю свободу уберет. Если не будут образовательных стандартов, то невозможно обеспечить нормальное движение рабочей силы и, вообще, конкуренцию рабочей силы. Мне кажется, здесь для Парламента – гигантское поле работы. Есть еще два важных момента для Парламента. Парламентарии работают с нормативной законодательной базой, и лучшего источника для генерации инициатив трудно придумать. И наконец, доведение всех этих процессов до широких масс, до их понимания, до их соучастия в этой работе.

**Ответ на вопрос Председателя Госдумы С.Е.Нарышкина: *Очевидно, что по мере углубления экономической интеграции, полномочия Комиссии должны возрасти. Как Вы видите, по каким направлениям возможно и необходимо расширение компетенции?***

Любая компетенция, которая есть сейчас у Комиссии, произрастает из международных соглашений, фиксирующих их тип регулирования в той или иной сфере. Намеченный план работы по нормативно-правовой базе Евразийского экономического союза – и есть тот объем компетенции, который у наднационального органа должен возникать. Первой такой компетенцией станет регулирование в сфере антимонопольного регулирования и конкуренции. Это первый огромный и в какой-то степени опасный блок, так как наказания здесь, которые будет выносить наднациональный орган, – жесткие. Они относятся к нарушениям, связанным с трансграничными условиями. Но с учетом того, что взаимная торговля становится уже существенно важной для жизни экономических субъектов, то предметов деятельности у этого органа может быть достаточно много. С моей точки зрения, наращивание наднациональной компетенции, поскольку это правоустанавливающие в основном функции и исполнительные машины находятся на национальном уровне, должны двигаться вслед за верхними нормами – на нормы нижнего порядка. Принципиально важно сохранять исполнительные машины на национальном уровне, за редким исключением. Например, антимонопольная конструкция – первая, но не правило для всех вещей. Однако правила и процедуры нужно передать на наднациональный уровень – это совершенно очевидно. По инфраструктуре мы должны сделать существенный шаг, создав единые условия для функционирования инфраструктуры – транспортной, энергетической – для всех трех стран. Это кровеносная, нервная система для экономики. Без их передачи на наднациональный уровень, Таможенный союз может остаться скелетом. Если три страны живут на разных принципах, на разных подходах, то даже товарная свобода будет весьма и весьма ограничена. Вступив на интеграционное поле, нужно доходить до определенного предела, который обеспечивает те цели, которые поставлены.