

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Научные труды № 71Р

**Проблемы интеграции России
в единое европейское пространство**

Москва

2003

УДК 339.924(470)(082.1)

ББК 65.9(2)8я 43

П78

Проблемы интеграции России в единое европейское пространство. -

М.: ИЭПП, 2003. - с. 74.

Агентство СІР РГБ

В работе анализируются взаимоотношения России и Европейского Союза, а также перспективы возможного их сближения на основе критериев, выдвигаемых ЕС для стран, желающих вступить в Европейский Союз. Рассматриваются вопросы соответствия России критериям членства в ЕС. Содержатся выводы относительно текущей степени интеграции России и ЕС. Проанализированы институты ЕС, заимствование которых, по мнению авторов, нанесло бы российской экономике явный ущерб.

Авторский коллектив: Мау В.А., Ковалев Г.С., Новиков В.В., Яновский К.Э.

Редактор: А. Молдавский

Корректор: С. Хорошкина

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

ISBN 5-93255-135-6

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.
125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229-6736, FAX (095) 203-8816

E-MAIL – info@iet.ru, **WEB Site** – http://www.iet.ru

© **Институт экономики переходного периода 2003**

Содержание

Введение	5
1. Текущее состояние отношений между Россией и ЕС	6
1.1. Реализация Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.....	6
1.2. Общая стратегия ЕС по отношению к России	14
1.3. Расширение ЕС и вопросы Калининграда	15
1.4. Основные достижения в развитии отношений	17
2. Соответствие критериям членства	19
2.1. Политические критерии	19
2.2. Экономические критерии	24
2.3. Правовые критерии.....	27
3. Проблемы и перспективы развития отношений между Россией и ЕС	40
3.1. Исторический контекст	41
3.2. Задачи России во взаимоотношениях с ЕС.....	43
3.3. Направления сотрудничества.....	45
3.4. Acquis communautaire и российское законодательство	47
3.5. Этапы и практические шаги.....	52
Приложение 1. Система финансового выравнивания в ФРГ (1948–2002 гг.)	55

Приложение 2. К вопросу о ратификации Европейской социальной хартии	64
Приложение 3. Краткая информация о Европейском Кодексе социального обеспечения.....	67

Введение

В первом разделе предлагаемой вниманию читателей работы представлен анализ состояния взаимоотношений России и Европейского Союза, а также перспектив возможного их сближения на основе критериев, выдвигаемых ЕС для стран, желающих вступить в Европейский Союз. Материал построен согласно схеме анализа, применяемой Европейской Комиссией для оценки состояния стран-кандидатов.

Рассмотрены вопросы реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС, общей стратегии ЕС по отношению к России, расширения ЕС и проблем Калининградской области.

Во втором разделе рассматриваются вопросы соответствия России критериям членства в ЕС. Отдельный анализ проведен по политическим, экономическим и правовым критериям.

Третий раздел настоящей работы содержит выводы относительно текущей степени интеграции России и ЕС, а также о существующих препятствиях дальнейшему сближению.

В двух Приложениях использован существенно иной подход. В них проанализированы институты ЕС, заимствование которых, по мнению авторов, нанесло бы российской экономике явный ущерб.

При написании данной работы авторы исходили из оценки критериев членства в ЕС в качестве критериев проведения разумной политики. При этом, опираясь на Стратегию развития отношений РФ с ЕС на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.), мы не предполагаем, что Россия будет ставить задачу присоединения или «ассоциации» с ЕС.

1. Текущее состояние отношений между Россией и ЕС

1.1. Реализация Соглашения о партнерстве и сотрудничестве

Основой взаимоотношений России и Европейского Союза является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве¹ (далее – Соглашение), учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. Данный документ заменяет, с момента вступления его в силу, «Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Европейским экономическим сообществом и Европейским сообществом по атомной энергии о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве», подписанное в Брюсселе 18 декабря 1989 г. (ст. 112 Соглашения).

Согласно ст. 1 Соглашения, основными целями партнерства являются: содействие экономическим и политическим преобразованиям в России, обеспечение политического диалога, расширение экономического сотрудничества между сторонами Соглашения, создание условий для создания Зоны свободной торговли между Россией и ЕС.

Соглашение предусматривает также институты, необходимые для реализации его положений во всех сферах сотрудничества.

Соглашение учреждает Совет сотрудничества, состоящий из членов Правительства РФ, с одной стороны, и членов Совета Европейского Союза и членов Европейской Комиссии, с другой стороны. Совет изучает все основные вопросы, возникающие в рамках Соглашения, и любые другие двусторонние или международные вопросы, представляющие взаимный интерес с точки зрения Соглашения. Совет сотрудничества может для оказания содействия в своей деятельности создавать также любые другие специальные или комитеты.

Содействие Совету сотрудничества в выполнении его обязанностей оказывается Комитетом сотрудничества, состоящим из представителей Правительства Российской Федерации, с одной стороны, и представителей членов Совета Европейского союза и представителей Комиссии Европейских сообществ, с другой стороны, обычно на уровне старших должностных

¹ См. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (http://www.eur.ru/ru/images/pText_pict/318/pca_russia.pdf).

лиц. Совет сотрудничества может делегировать любые свои полномочия Комитету сотрудничества, который обеспечит преемственность между заседаниями Совета сотрудничества.

Соглашение также учреждает Комитет парламентского сотрудничества, который состоит из членов Федерального Собрания РФ и членов Европейского Парламента. Комитет Парламентского сотрудничества может запрашивать информацию, относящуюся к применению Соглашения в Совете сотрудничества, который, в свою очередь, должен предоставить Комитету запрашиваемую информацию. Комитет Парламентского сотрудничества информируется о рекомендациях Совета сотрудничества и имеет право давать рекомендации Совету сотрудничества.

Важно отметить, что Соглашение носит всеобъемлющий характер, затрагивает все три «опоры» Европейского Союза: экономическую политику, внешнюю политику и политику безопасности, а также сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере. Такой характер Соглашения, разумеется, не носит столь всеобъемлющего характера, какой имеют соглашения об ассоциированном членстве, однако означает уже достаточно высокий уровень кооперации, предшествующий уровню зоны свободной торговли.

Первая опора

Для развития двусторонней торговли особое значение имеют два факта.

Во-первых, Соглашение признает, что Россия более не является страной с государственной торговлей.

Во-вторых, Соглашение устанавливает режим наиболее благоприятствуемой нации в отношении сторон Соглашения (ст. 10). Поэтому при импорте в Россию из стран ЕС применяются базовые ставки таможенного тарифа (в отношении товаров стран, не пользующихся статусом наиболее благоприятствуемой нации, применяется базовые ставки, умноженные на два)². Также устанавливается возможность более льготных условий для развивающихся стран и стран СНГ (ст. 10).

В совокупности оба эти факта существенно снижают барьеры в торговле и ограничивают взаимную дискриминацию на товарных рынках. Тем не менее на протяжении всего времени существования Соглашения Россия

² См. Исследование необходимых условий для создания зоны свободной торговли между Европейским Союзом и Российской Федерацией. Приложение: Выполнение соглашения о партнерстве и сотрудничестве и создание зоны свободной торговли. С. 9. МІМЕО.

сталкивается с применением антидемпинговых мер в отношении экспортируемой стали.

Соглашение устанавливает для товаров в территории другой стороны Соглашения режим не менее благоприятный, чем национальный. Это касается вопросов налогообложения; законов, правил и требований, регулирующих продажу товаров на внутреннем рынке, предложение к продаже, покупку, транспортировку, распределение или использование (ст. 11).

В целом российское законодательство соответствует положениям ст. 11. Однако наблюдаются случаи дискриминационного налогообложения вследствие завышенной таможенной оценки товаров российскими чиновниками. Кроме того, российское законодательство о регулировании спиртного рынка нарушает положения ст. 11.2 Соглашения³.

Регулирование спиртного рынка, проблем интеллектуальной собственности, а также сектора финансовых услуг вызывает беспокойство ЕС, четко обозначенное на Совете сотрудничества Россия–ЕС 10 апреля 2000 г.⁴

Каждая сторона обеспечивает свободный транзит через свою территорию товаров, происходящих из таможенной территории или предназначенных для таможенной территории другой стороны (ст. 12).

Реализация этого пункта затруднена таможенной политикой России. Таможенные органы настаивают на предварительном депонировании суммы таможенных платежей, которые подлежат уплате при обычном импорте товаров. При этом в ряде случаев денежные средства могут находиться на депоненте по несколько месяцев⁵.

Соглашение предусматривает также, с некоторыми оговорками, отмену количественных ограничений в торговле между сторонами (ст. 15). В то же время Соглашение устанавливает возможность введения некоторых ограничений в случае, если товары ввозятся в возросших количествах и на таких условиях, которые наносят или угрожают нанести существенный ущерб национальным производителям аналогичных или непосредственно конкурирующих товаров (ст. 17.1). В случае отсутствия критической ситуации такие меры вводятся после консультаций с другой стороной (ст. 17.2). В случае, если согласие не достигнуто, дру-

³ Там же. С. 10.

⁴ http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/04_00/pres_00_102.htm

⁵ Исследование необходимых условий для создания зоны свободной торговли между Европейским Союзом и Российской Федерацией. Приложение: Выполнение соглашения о партнерстве и сотрудничестве и создание зоны свободной торговли. С. 12. ММЕО.

гая сторона Соглашения имеет право на меры в отношении эквивалентного объема торговли (ст. 17.6).

Однако российская процедура лицензирования фактически может являться существенным нетарифным барьером⁶, однако стоит заметить, что принятие в 2001 г. Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» стало существенным шагом, приближающим российское законодательство к европейским стандартам.

Также устанавливается освобождение от импортных сборов и пошлин на временно ввозимые товары, принадлежащие другой стороне Соглашения (ст. 14). При реализации данного права европейские компании сталкиваются с некоторыми трудностями, связанными со сложностью обоснования случаев полного освобождения от уплаты таможенных платежей⁷.

Соглашение не исключает запретов или ограничений импорта, экспорта и транзита товаров, оправданных с точки зрения общественной морали, обеспечения правопорядка или общественной безопасности; защиты здоровья и жизни людей, животных или растений; защиты природных ресурсов; защиты национальных художественных, исторических или археологических ценностей, или охраны интеллектуальной собственности, или применения правил, касающихся золота или серебра. Такие запреты или ограничения не должны, однако, являться средством намеренной дискриминации или скрытого ограничения торговли между сторонами (ст. 19).

Соглашение устанавливает также недискриминационный режим для российских граждан, принятых на работу на законных основаниях на территории ЕС, в том, что касается условий труда, вознаграждения или увольнения, по сравнению с его собственными гражданами (ст. 23).

Соглашение также устанавливает при учреждении и деятельности иностранных компаний режим не менее благоприятный, чем национальный (ст. 28).

Приложение 3 к Соглашению устанавливает некоторые изъятия из принципа, изложенного в статье 28, по отношению к российским компаниям. Оговорки касаются горного дела, рыболовства, покупки недвижимости, СМИ, телекоммуникаций, сельского хозяйства, некоторых профессий.

Аналогичные российские ограничения (Приложение 4) касаются горного дела, рыболовства, телекоммуникаций, СМИ, аренды государственного имущества, некоторых профессий. Определенные ограничения сохраняются также и в сфере банковского дела и страховых услуг и касаются опера-

⁶ Там же. С. 14.

⁷ Там же. С. 11.

ций с ценными бумагами, общей доли иностранного капитала в капитализации отрасли, а также некоторых видов страхования (Приложение 7).

На данный момент российские нормативные акты не содержат норм, дискриминирующих компании из стран ЕС по сравнению с российскими компаниями в сферах, которые в Приложении 4 не упоминаются. В то же время новый закон о страховании ужесточает ограничения на деятельность иностранных компаний в России по сравнению с моментом подписания Соглашения, что является нарушением п. 3 ст. 29 Соглашения⁸.

Статья 36 Соглашения устанавливает также режим наибольшего благоприятствования в отношении трансграничного предоставления услуг для большинства секторов услуг (полный перечень содержится в Приложении 5). Стороны имеют право принимать акты, регулирующие условия предоставления трансграничных услуг на свою территорию. Однако в случаях, когда такие акты являются актами общего применения, они должны исполняться обоснованно, объективно и беспристрастным образом (ст. 38).

При этом российская компания или компания Сообщества, осуществившая учреждение на территории Сообщества или соответственно России, правомочна, при соблюдении действующего законодательства страны учреждения, нанимать сама или через одну из своих дочерних компаний, филиалов или совместных предприятий для работы на территории Сообщества или соответственно России работников, являющихся гражданами России или соответственно государств-членов, при условии, что такие работники являются ключевым персоналом, а также при условии, что они наняты исключительно такими компаниями, дочерними компаниями, филиалами или совместными предприятиями. Разрешения на проживание и работу таких работников не должны превышать периода найма. Ключевой персонал определяется как лица, занимающие старшие должности в организации; или как лица, работающие в организации и обладающие незаурядными знаниями, имеющими существенное значение в отношении обслуживания учреждения, исследовательского оборудования, техники или управления; или «лицо, работающее в порядке внутрифирменного перевода» (ст. 32).

В целом российские нормы не содержат нарушений данной статьи, однако существенным препятствием для расширения занятости иностранцев в РФ выступает то обстоятельство, что этот процесс чрезвычайно бюрократизирован⁹.

Соглашение предусматривает также проведение в свободно конвертируемой валюте любых текущих платежей между резидентами России и ЕС,

⁸ Там же. С. 22.

⁹ Там же. С. 27.

связанных с движением товаров, услуг или физических лиц, осуществляемым в соответствии с положениями настоящего Соглашения; свободное движение капитала между резидентами России и ЕС в форме прямых инвестиций, производимых в компании, созданной в соответствии с законами принимающей страны, и некоторых других видов инвестиций. В то же время сохраняются некоторые ограничения на инвестиции российских резидентов за рубеж, а также на предоставление и привлечение валютных кредитов (ст. 52).

Несмотря на то, что российское валютное регулирование не вводит дискриминационный режим по отношению к инвесторам из ЕС, «сложность регулирования серьезно сужает возможности российских компаний, их зарубежных торговых партнеров, а также иностранных инвесторов»¹⁰.

Стороны также договорились работать над исправлением или устранением, путем применения их законодательства в области конкурентной политики или иным образом, ограничений конкуренции, вызванных поведением предприятий или государственным вмешательством в той мере, в какой это может воздействовать на торговлю между Россией и Сообществом (ст. 53).

В отношении конкурентной политики наблюдаются определенные продвижения. Принят ряд законов («О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «О защите прав потребителей», «О рекламе», «О естественных монополиях», «О государственной поддержке малого бизнеса», «О финансово-промышленных группах»), готовится к принятию проект Федерального закона «О государственной помощи», а также новый Федеральный закон «О защите конкуренции», предусматривающий определенную либерализацию антимонопольной политики. Определенное беспокойство иностранных компаний вызывают заниженные тарифы на энергию и налоговые льготы российским компаниям, которые трактуются как нечестная конкуренция¹¹.

Стороны также подтвердили важность обеспечения должного уровня эффективной охраны и обеспечения реализации прав интеллектуальной собственности (ст. 54).

Однако на данный момент, с точки зрения ЕС, прогресс в деле развития законодательства, направленного на защиту прав интеллектуальной собственности, остается незначительным¹².

¹⁰ Там же. С. 34.

¹¹ Там же. С. 18.

¹² Здесь стоит отметить, что вопросы полезности развития законодательства о защите интеллектуальной собственности являются дискуссионными. См.:

Особой важностью обладает положение о постепенном достижении совместимости российского законодательства с законодательством ЕС. Процесс сближения законодательств распространяется, в частности, на следующие отрасли права: предприятия и предпринимательская деятельность; банковская деятельность; бухгалтерский учет и налогообложение компаний; охрана труда; финансовые услуги; правила конкуренции; государственные закупки; охрана здоровья и жизни людей, животных и растений; защита окружающей среды; защита прав потребителей; косвенное налогообложение; таможенное законодательство; технические нормы и стандарты; законодательные и нормативные акты в области ядерной энергетики; транспорт (ст. 55). По сути, статья устанавливает сближение более чем по трети параграфов *acquis communautaire*. Саммит Россия–ЕС в октябре 2000 г. обозначил в качестве одного из достижений в этой области сотрудничества «принятие экономической программы, нацеленной на продвижение инвестиций в Россию». Причем ЕС выразил готовность продолжать техническую помощь в этой области.

Соглашение предполагает широкомасштабное экономическое сотрудничество с тем, чтобы содействовать развитию соответствующих экономик сторон, созданию благоприятного международного экономического климата и интеграции между Россией и более широкой областью экономического сотрудничества в Европе (ст. 56). Предусматриваются меры, направленные на промышленное сотрудничество (ст. 57); на защиту и поощрение инвестиций (ст. 58); на взаимодействие в области госзакупок (ст. 59), стандартизации (ст. 60), сырьевой и горнодобывающей промышленности (ст. 61), науки и техники (ст. 62), образования и профессиональной подготовки (ст. 63), сельского хозяйства и АПК (ст. 64), энергетики (ст. 65); на сотрудничество в сфере космоса (ст. 67), строительства (ст. 68), окружающей среды (ст. 69), транспорта (ст. 70), услуг электрической и почтовой связи (ст. 71), финансовых услуг (ст. 72), регионального развития (ст. 73), в социальной сфере (ст. 74), туризме (ст. 75), сфере малого и среднего предпринимательства (ст. 76), сфере связи, информатики и информационной инфраструктуры (ст. 77), таможенного дела (ст. 78), статистики (ст. 79), экономической

May B. Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. 2002. № 7; *May B.* Пиратство. Стратегия прорыва // Ведомости. 2002, 9 окт.; *Kinsella S.* Against Intellectual Property // Journal of Libertarian Studies. 2001. Vol. 15. № 2 (http://www.mises.org/journals/jls/15_2/15_2_1.pdf); *Cole J.H.* Patents and Copyrights: Do the Benefits Exceed the Costs? // Journal of Libertarian Studies. 2001. Vol. 15. № 4 (http://www.mises.org/journals/jls/15_4/15_4_3.pdf).

политики (ст. 80), сотрудничества в области регулирования движения капитала и платежей в России (ст. 83).

В сфере госзакупок прогресс пока не очень значителен, так как согласно российскому закону о государственных закупках иностранные фирмы могут принимать участие в государственных тендерах только в случае, если нужный товар в России не производится или его производство считается здесь нерентабельным¹³.

Положения Соглашения в отношении научного и технического сотрудничества конкретизированы в отдельном Соглашении между Правительством РФ и Европейским Сообществом о сотрудничестве в области науки и технологий (ССоНТ), подписанном в ноябре 2000 года. Соглашение позволяет российским организациям принимать участие в европейских исследовательских программах (за исключением ядерной энергетики), а европейским компаниям – в российских (ст. 5 ССоНТ).

Вторая опора

Сотрудничество в рамках второй опоры на сегодня крайне ограничено. Оно опирается на обязательство сторон Соглашения «содействовать международному миру и безопасности, а также мирному урегулированию споров и сотрудничать в этих целях в рамках ООН, ОБСЕ и других форумов», а также «в полной мере применять все принципы и положения, содержащиеся в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе».

Статья 6 указывает на необходимость сближения по международным вопросам, которые являются предметом общей озабоченности.

О продвижении в этой области сотрудничества свидетельствует, например, наличие в последних Совместных декларациях пунктов, посвященных вопросам внешней политики.

Третья опора

Как и в случае со «второй опорой», сотрудничество в рамках «третьей опоры» несопоставимо по масштабам с экономическим сотрудничеством. В этой области Соглашение (ст. 2) объявляет, что в основе внутренней политики сторон лежат Хельсинкский заключительный акт и парижская Хартия для Новой Европы.

¹³ Исследование необходимых условий для создания зоны свободной торговли между Европейским Союзом и Российской Федерацией. Приложение: Выполнение соглашения о партнерстве и сотрудничестве и создание зоны свободной торговли. С. 52. ММЕО.

Наиболее значительные затруднения в этой области связаны с ситуацией с правами человека в Чечне, которая вызывает серьезную озабоченность как ЕС, так и Совета Европы и ОБСЕ, на мнение которых прежде всего ориентируется руководство ЕС. ОБСЕ в своих ежегодных докладах отмечает как нарушения прав мирного населения со стороны российских войск, так и многочисленные факты терроризма в республике, а также введение чеченским руководством в 1999 г. шариатского правления.

С точки зрения развития сотрудничества с ЕС определенной проблемой является критическая оценка международными наблюдателями¹⁴ российских парламентских выборов 2003 г. и президентских 2004 г.

Соглашение также содержит положения о сотрудничестве, направленном на предотвращение противоправной деятельности.

Согласно ст. 81, стороны выразили готовность приложить все усилия по сотрудничеству с целью предотвращения использования своих финансовых систем для «отмывания» доходов от преступной деятельности в целом и от преступлений, связанных с наркотическими веществами, в частности. Сотрудничество в этой области включает административное и техническое содействие, направленное на выработку приемлемых стандартов в предотвращении «отмывания» денег, эквивалентных стандартам, принятым Сообществом и международными форумами по данным вопросам, включая Специальную группу по финансовой деятельности (ФАТФ). Также будут приниматься меры в области борьбы с производством и распространением наркотических веществ (ст. 82).

При этом стороны сотрудничают с целью предотвращения противоправной деятельности, в частности: нелегальной иммиграции и нелегального присутствия граждан одной Стороны на территории другой Стороны, принимая во внимание принцип и практику реадмиссии; противоправной деятельности в сфере экономики, включая проблемы коррупции; незаконных сделок с различными видами товаров, включая промышленные отходы; подделок; незаконного оборота наркотических и психотропных веществ (ст. 84).

Положения Соглашения расширяются и конкретизируются совместным Планом действий по борьбе с организованной преступностью, подписанным 10 апреля 2000 г. План предусматривает гармонизацию законодательства, а также сотрудничество правоохранительных и правоприменительных органов.

¹⁴ Выборы в Государственную Думу Российской Федерации 7 декабря 2003 г., ОБСЕ (http://www.osce.org/documents/odihr/2003/12/1629_ru.pdf); Выборы Президента Российской Федерации 14 марта 2004 г., ОБСЕ (http://www.osce.org/documents/odihr/2004/03/2283_ru.pdf)

1.2. Общая стратегия ЕС по отношению к России

Вторым основополагающим документом в отношениях России и Европейского Союза является Общая стратегия Европейского союза по отношению к России (далее – Стратегия). Общая стратегия не заменяет Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, но дополняет его, используя его механизмы.

Стратегия формулирует основные цели ЕС по отношению к России:

1. Укрепление демократии, принципа правового государства и государственных учреждений в России. При этом отдельно обозначается проблема создания институтов, необходимых для функционирования экономики.

2. Интеграция России в общеевропейское экономическое и социальное пространство. Это предполагает создание функционирующей рыночной экономики. Здесь особенно важной объявляется структурная перестройка предприятий, системы государственных финансов, банковской системы и стратегии развития предприятий в кризисных ситуациях. Также большая важность придается вступлению России в ВТО.

3. Сотрудничество в интересах укрепления стабильности и безопасности в Европе и за ее пределами.

4. Совместное участие в решении общих проблем европейского континента, которые включают ядерную безопасность, экологию, проблемы преступности.

Для обеспечения продвижения по указанным выше проблемам Стратегия устанавливает программы поддержки и механизмы взаимных консультаций между ЕС и Россией.

1.3. Расширение ЕС и вопросы Калининграда

Предстоящее в мае 2004 г. расширение ЕС ставит перед Россией ряд вопросов. Особенно острым становится вопрос Калининграда, который превращается в российский анклав внутри ЕС. Послание Европейской Комиссии содержит предварительный анализ последствий такого расширения.

По мнению Комиссии, основой анализа влияния расширения на Россию должен стать факт принятия Польшей и Литвой *acquis communautaire*. При этом в *acquis* этих стран будет входить и Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС.

Отныне предоставляемый Соглашением статус наибольшего благоприятствования будет распространяться и на торговлю между Россией и новыми странами – членами ЕС. При том, что средний уровень тарифов в ЕС составляет 4,1 %, в Польше тарифы при режиме наибольшего благоприят-

ствования – 15,8 %, а в Литве – 5,1 %, Россия сможет получить значительные выгоды от улучшения торговых условий¹⁵.

Более того, по Соглашению будет обеспечиваться существование бесположенного транзита товаров через Литву в Калининградскую область из России и наоборот. Однако расширение ЕС может повлиять на соглашения между Россией и Литвой, принятые в 1991 и 1999 гг., а также на соглашения о сотрудничестве между Калининградской областью и некоторыми польскими регионами.

Интересным пунктом Послания является идея предоставления Калининградской области специального режима в торговле с ЕС. Однако такая возможность появляется только в случае предоставления области необходимой степени автономии.

Однако одним из последствий принятия Польши и Литвы в ЕС становится некоторое ужесточение пограничного контроля. Для того чтобы это обстоятельство не стало существенным препятствием в торговле, предполагаются инвестиции в эту сферу. При этом опыт Финляндии свидетельствует, что принятие в ЕС способно даже ускорить процедуры контроля.

Одной из дополнительных проблем становится перевозка грузов военного назначения, которая осуществляется по специальным соглашениям с Россией. Расширение может предполагать пересмотр этих договоренностей.

Энергетическое снабжение области может обеспечиваться как через РАО ЕЭС, так и через подключение к Центрально-Европейской сети, обеспечивающей сейчас Польшу.

Определенные проблемы накладывает расширение ЕС на передвижение людей. Поездки российских граждан в новые страны-члены предполагают наличие визы и заграничного паспорта. Это может потребовать усовершенствования процедур выдачи виз, а также заключения специальных соглашений, которые допускаются в рамках *acquis communautaire*.

В результате расширения Балтийское море станет зоной рыболовства исключительно для ЕС, за исключением небольших участков вокруг Калининграда и Петербурга¹⁶.

В связи с расширением отдельную озабоченность ЕС вызывают проблемы внутри Калининградской области. Это проблемы бедности, преступности, экологии и здравоохранения, которые затрагивают и соседние регионы.

¹⁵ Communication from the commission to the council: the EU and Kaliningrad, Brussels, 17.1.2001, COM (2001) 26 final. P. 5
(http://www.rcie.lodz.pl/docs/kaliningrad_EU.pdf).

¹⁶ Ibid. P. 6.

В то же время перспективы сближения Калининграда и стран ЕС достаточно высоки. Область является частью трех еврорегионов, созданных в целях продвижения сотрудничества. В еврорегион «Балтика» входят Дания, Латвия, Литва, Польша и Швеция. В еврорегион «Саул» входят 18 региональных и местных образований Литвы, Латвии, Швеции и России. А еврорегион «Неман» объединяет Литву, Калининградскую область и Белоруссию¹⁷.

1.4. Основные достижения в развитии отношений

Серьезные достижения в развитии двусторонних связей были получены в ходе саммита Россия–ЕС 17 мая 2001 г., итоги которого зафиксированы в совместном заявлении Президента Российской Федерации В. В. Путина, Председателя Европейского Совета Й. Перссона, (при содействии Генерального секретаря Совета ЕС/Высокого представителя по общей внешней политике и политике в области безопасности ЕС Х. Соланы) и Председателя Комиссии Европейских сообществ Р. Проди: «Мы обязались как можно быстрее приступить к устранению препятствий для развития торговли и инвестиций между Россией и Европейским Союзом. Ключевыми элементами этого являются сотрудничество в области законодательства и гармонизация технических стандартов. Обе стороны согласились ускорить работу в этих областях и изучат соответствующие механизмы в рамках СПС. Мы приветствуем тот факт, что в скором времени будут определены новые процедуры совершенствования механизма урегулирования споров в рамках СПС.

Мы согласились создать совместную группу высокого уровня в рамках СПС для разработки концепции формирования **общего европейского экономического пространства** (common European economic space). Российская Федерация и Европейский Союз согласились изучить вопрос использования евро в своих торгово-экономических отношениях».

Наибольшим прорывом можно считать именно договоренность о формировании такой группы, чье создание откладывалось с 1998 г.

Употребление в английском варианте термина common European economic space указывает на некоторую неопределенность схемы создания единого экономического пространства.

Представляется несколько вариантов трактовки этого термина.

Во-первых, имеется в виду упоминавшаяся в СПС зона свободной торговли. В пользу данной трактовки говорит упоминание о деятельности

¹⁷ Ibid. P. 16.

группы высокого уровня «в рамках СПС». При данном варианте основной проблемой станет Таможенный союз пяти стран СНГ, который оставит необходимым полноценный таможенный контроль на границах, если, конечно, Россия не нарушит обязательства по этому договору.

Во-вторых, речь может идти о европейском экономическом пространстве (ЕЕА – European Economic Area). Это означает вхождение РФ в Европейское экономическое пространство, объединяющее страны ЕС и Европейской зоны свободной торговли, в которую входят все страны Европы за исключением Швейцарии. Это ближе всего к «общему рынку», т.е. соглашению, где также отменены ограничения на перемещение факторов производства, однако, в отличие от «общего рынка», тарифы против третьих стран ЕС и ЕАСТ (Европейской Ассоциации Свободной Торговли) определяют независимо друг от друга.

Соглашение предусматривает участие в Едином рынке, но не предполагает выполнения обязанностей страны – члена ЕС. Однако некоторые сферы законодательства ЕС, очерченные Соглашением, становятся обязательными для исполнения странами – участниками ЕЭП. Участие в выработке этого законодательства заключается в процедурах совместных консультаций.

Соглашение по большей части охватывает «четыре свободы» передвижения: товаров (рыболовство и сельское хозяйство только в небольшой степени), людей, услуг и капиталов. Страны-участники также принимают горизонтальные меры ЕС в следующих областях: социальная политика, защита потребителей, окружающая среда, статистика и корпоративное законодательство.

Текст договора предусматривает, что его положения доминируют над положениями аналогичных договоров, подписанных странами-участниками с другими сторонами. Это может оказать существенное влияние на существующие соглашения по Российско-Белорусскому Союзу и «Таможенной пятерке».

В-третьих, имеется в виду некая другая схема взаимоотношений. Такой вариант предусматривает скорее всего создание промежуточного по уровню между первым и вторым вариантом соглашения, т.е. соглашения, предусматривающего ЗСТ с некоторой степенью гармонизации экономического законодательства. Такой вариант представляется как наиболее вероятным, так и наиболее желательным.

Более подробное обсуждение проблем создания «общего европейского экономического пространства» будет представлено в третьем разделе настоящей работы.

2. Соответствие критериям членства

2.1. Политические критерии

Принятие новых членов в Европейский Союз основывается на статье 49 Договора о Европейском Союзе, которая гласит:

«Любое европейское государство, которое уважает принципы, изложенные в статье 6, параграф 1, может обратиться с просьбой о принятии в члены Союза. Оно направляет свое заявление в Совет, который выносит решение на основе принципа единогласия после консультации с Комиссией и после получения согласия Европейского Парламента, который принимает это заключение абсолютным большинством голосов входящих в его состав депутатов.

Условия присоединения к Договорам, на которых основан Союз, и все необходимое урегулирование в этой связи являются предметом соглашения между государствами-членами и государством-заявителем. Это соглашение подлежит ратификации всеми государствами-участниками в соответствии с их конституционными процедурами» (статья 49).

Имеются в виду принципы, предполагающие свободу, демократию, уважение прав человека и основных свобод, а также господство права. Их список подтверждается и расширяется решением Копенгагенского Европейского Совета в июне 1993 г., где говорится о том, что страны-кандидаты должны достичь «стабильности институтов гарантирующих демократию, господство права, права человека, уважение и защиту меньшинств».

Таким образом, одним из критериев членства является то, что страна должна быть европейским государством. Однако это требование стоит понимать не только в географическом, но и институциональном контексте. Отсюда Россия, как и Турция, частично находящаяся в Азии, может рассматриваться в качестве кандидата на вступление при условии проведения ряда преобразований.

Мадридский саммит также сформулировал необходимость «приспособления административных структур» для того, чтобы реализовывать *acquis communautaire*. Это означает, что институциональные факторы объявляются еще одним существенным критерием членства.

Соблюдение норм демократии и верховенство права

Принятая в 1993 г. новая Конституция Российской Федерации сыграла важную роль в демократическом развитии страны. Уже первая статья Конституции провозглашает Россию демократическим федеративным правовым государством. Причем Конституция последовательно и недвусмысленно

ленно говорит о разделении властей и провозглашает народ единственным источником права.

С самого первого момента принятия Конституции в России непрерывно функционирует Федеральное Собрание, которое оказывает значительное влияние на политические процессы. Среди достижений последнего времени можно выделить изменение принципов формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, которое превращает его в постоянно действующий орган.

Прошедшие в 1999 г. выборы в Государственную Думу международными наблюдателями в целом были признаны честными и свободными. В докладе ОБСЕ, в частности, отмечаются¹⁸:

- широкий спектр сил, участвующих в выборах;
- высокая явка избирателей, отражающая доверие населения к выборам;
- хорошее качество и демократичность избирательного законодательства;
- плюралистичность выборов.
- Однако упоминается и ряд проблем:
- влияние региональных властей на результаты выборов;
- вмешательство властей в деятельность избирательных комиссий;
- политизированные СМИ;
- использование должностными лицами своего положения для обеспечения избирательных преимуществ;
- опасность произвольного использования законодательства о финансовом обеспечении кампаний, которое предусматривает снятие регистрации и аннулирование мандата.

Схожие выводы сделаны во время президентских выборов 2000 г., когда было признано, что «страна в целом соответствует обязательствам участника ОБСЕ и члена Совета Европы». Однако указывается и на некоторые недостатки, основными из которых объявляются давление на СМИ и уменьшение реального плюрализма.

Намного более негативные оценки высказываются по отношению к последним парламентским (2003) и президентским выборам (2004).

По поводу первых, в частности, ОБСЕ заявляет, что «...выборы в Государственную Думу не соответствовали многим обязательствам, принятым странами – членами ОБСЕ и Совета Европы в отношении демократических

¹⁸ Russian Federation, 19 December 1999 Elections to the State Duma, OSCE/ODIHR final report. P 2.
(http://www.osce.org/documents/odihr/2000/02/1454_en.pdf).

выборов. Более того, в некоторых случаях отсутствовало соблюдение важных гарантий избирательных прав, обеспеченных российским законодательством, российскими властями. Это вызывает беспокойство и ставит под вопрос принципиальное стремление России к следованию европейским и международным стандартам, установленным ОБСЕ и сообществом для проведения демократических выборов»¹⁹. По поводу последних: «...в целом избирательный процесс не полностью отражал принципы, необходимые для проведения нормальных демократических выборов: отсутствовали основные элементы обязательств ОБСЕ и стандарты, принятые Советом Европы для проведения демократических выборов, такие как состязательность различных политических позиций и содержательный плюрализм»²⁰.

Исполнительная власть действует стабильно, а смена правительств совершается в соответствии с конституционными процедурами. Большой проблемой деятельности государственных органов является избыточный бюрократизм и высокий уровень коррупции. Другой отличительной чертой работы государственных органов является низкая прозрачность и слабый общественный контроль за их деятельностью.

Функционирование судебной власти обладает рядом серьезных недостатков. Суды переполнены делами, и вынесение судебных решений требует длительного времени. Также наблюдаются недостаток квалифицированных судей, низкий уровень оплаты труда, сложность текущего законодательства. В работу судов часто вмешиваются региональные администрации.

Не удалось добиться реальной независимости уполномоченного по правам человека.

Права человека и защита меньшинств

Россия имеет достаточно развитое законодательство, гарантирующее защиту прав и свобод человека, а также защиту меньшинств.

Особую важность имеет членство России в Совете Европы, цели которого реализуются «путем поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод».

Россия ратифицировала римскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, а также некоторые из ее протоколов (номера 1, 4 и 7).

Также Россия присоединилась к:

¹⁹ Выборы в Государственную Думу Российской Федерации 7 декабря 2003 г., ОБСЕ (http://www.osce.org/documents/odihr/2003/12/1629_ru.pdf).

²⁰ Выборы Президента Российской Федерации 14 марта 2004 г., ОБСЕ (http://www.osce.org/documents/odihr/2004/03/2283_ru.pdf).

- Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания;
- Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств;
- Европейской культурной конвенции;
- Ряду других международных соглашений.

Согласно статье 6 Договора о Европейском Союзе данные акты являются составной частью *acquis communautaire*.

Роль данных соглашений определяется ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Отсюда в рамках российского права международные договоры имеют высокий приоритет, сравнимый с нормами 2–9 глав Конституции и федеральными конституционными законами.

Особую роль в создании надежной системы защиты прав человека в РФ играют нормы ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, согласно которой «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты». При этом ч. 3 ст. 56 устанавливает, что данное право не может быть ограничено даже в условиях чрезвычайного положения.

Гражданские и политические права

Конституция России устанавливает право индивида на судебную защиту его прав и свобод. Любое действие (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде. Однако действенность судебной системы ограничивается незавершенностью правовой реформы. На данный момент суд имеет не только судебные функции, но и функции дознания, что не позволяет процессу носить состязательный характер.

Уголовный кодекс России предусматривает смертную казнь, однако, начиная с вступления России в Совет Европы, на ее применение наложен мораторий.

Все граждане старше 18 лет обладают активным избирательным правом, а с 21 года – пассивным. Президентом может стать лицо старше 35 лет. Конституция гарантирует также свободу объединений и демонстраций.

В последнее время появились случаи давления на СМИ, свобода деятельности которых предусматривается Конституцией.

Частная собственность также гарантирована Конституцией. Однако действительность этого права ограничивается как ограничениями, которые содержатся в действующем законодательстве, так и потенциальными изменениями в этом законодательстве²¹, а также сохраняющимися возможностями административного давления на предпринимателей, что позволяет выводить предпринимателя из бизнеса, минуя процедуру национализации.

Конституция также декларирует неприкосновенность частной жизни. Однако данное право нередко нарушается прокуратурой и другими «силовыми» ведомствами. Также известны многочисленные случаи негуманного обращения с людьми в местах заключения и предварительного заключения. Условия содержания в тюрьмах также не соответствуют мировым стандартам. Положительным шагом в этой области была передача тюрем в ведение Министерства юстиции из ведения МВД.

Экономические, социальные и культурные права

Конституция гарантирует минимальную заработную плату, а также социальное обеспечение по возрасту, болезни, инвалидности, потере кормильца и в иных случаях установленных законом.

Узаконены свобода объединения в профсоюзы и право на забастовку.

Права и защита меньшинств

Россия ратифицировала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств. Однако с реализацией ее норм существуют значительные проблемы.

Милиция демонстрирует дискриминационный подход к этническим выходцам из республик бывшего СССР.

Другой проблемой является сохранение культуры и языка представителей национальных меньшинств. В частности, резко уменьшилось количество школ, где преподается украинский язык. Государственная Дума предприняла попытку вмешаться в конституционные прерогативы субъекта федерации, когда осудила планирующийся перевод татарского языка на латинскую графику, позволяющую улучшить культурные связи с Турцией.

²¹ Так, в марте 2004 г. в Конституционный Суд РФ поступил запрос от депутатов Законодательного собрания Мурманской области с просьбой признать неконституционным Земельный кодекс. По мнению депутатов, более трети региональных Законодательных собраний высказались против принятия Кодекса, что достаточно для признания Кодекса неконституционным.

Также существенным ограничениям подвергается деятельность татарских культурных общин в Республике Башкортостан, где те подвергаются дискриминации со стороны «титульной нации».

Следует указать и на кампанию против выходцев из кавказского региона, начатую властями Москвы и Московской области в августе 1999 г., на кампанию отдельно против чеченцев, ведущуюся фактически с марта 1999 г. федеральными властями, властями Москвы, Московской области Ставропольского края, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Дагестан, Кабардино-Балкарской Республики и других регионов, и на кампанию против месхетинских турок, живущих в Краснодарском крае.

2.2. Экономические критерии

Соответствие Копенгагенским критериям

Основой оценки экономического положения страны-кандидата являются требования, выдвинутые в 1993 г. в Копенгагене, когда Европейский Совет постановил, что членство предполагает «наличие функционирующей рыночной экономики, а также способность работать в условиях действия конкуренции и рыночных сил внутри Союза».

Эти критерии являются взаимосвязанными. С одной стороны, наличие рыночной экономики делает страну более конкурентоспособной. С другой стороны, с точки зрения членства в ЕС (или создания Зоны свободной торговли) действующая рыночная экономика является частью внутреннего рынка.

Поэтому использование *acquis communautaire* и, особенно, той его части, которая касается внутреннего рынка, важно для страны-кандидата.

Существование рыночной экономики

Существование рыночной экономики предполагает, что равновесие между спросом и предложением устанавливается чистым взаимодействием рыночных сил. Рыночная экономика функционирует, когда действует эффективная правовая система, включающая регулирование прав собственности. Функционирование рыночной экономики облегчается макроэкономической стабильностью и степенью консенсуса относительно основ экономической политики. Также важно наличие развитого финансового сектора и отсутствие значительных барьеров входа-выхода.

В России с 1992 г. прошла полномасштабная либерализация цен. Государством контролируется только узкий перечень цен: коммунальные тарифы, грузоперевозки, некоторые лекарства и т.д.

После кризиса 1998 г. последовательно снижается инфляция.

Кроме того, большим успехом в рыночных преобразованиях стала полномасштабная приватизация. На 2003 г. менее 10 % промышленного производства приходится на государственные (8,2 %) и муниципальные предприятия (1,3 %), еще 24,3 % продукции приходится на предприятия смешанной формы собственности²².

Большой проблемой является неразвитость банковского сектора, не восстановившегося после 1998 г. в полной мере.

Положительным фактором последнего времени стало достижение широкого консенсуса относительно основ экономической политики. Программы парламентских партий предполагают наличие частной собственности (с теми или иными ограничениями) и проведение ответственной макроэкономической политики.

Правительство разработало среднесрочную стратегию преобразований, охватывающую широкий спектр вопросов. Многие из предложенных им мер имеют большую вероятность поддержки со стороны Государственной Думы, что отражает сложившийся в последнее время относительный консенсус между исполнительной и законодательной властями.

В то же время не использованы пока все имеющиеся у власти возможности в деле продвижения структурных реформ, в том числе в естественных монополиях.

До сих пор не получил достаточного распространения механизм банкротства.

Способность работать в условиях действия конкуренции и рыночных сил

Способность соблюсти этот критерий зависит от существования рыночной экономики и макроэкономической стабильности, обеспечивающей предсказуемость при принятии решений экономическими агентами. Также требуется наличие достаточного количества человеческого и физического капитала, необходимой инфраструктуры. Должна пройти масштабная реструктуризация компаний в целях повышения эффективности. И наконец, выгоды от вступления в Союз будут тем больше, чем большей являлась степень интеграции до вступления.

В последнее время в России наблюдалась относительная макроэкономическая стабильность, которая выражалась в умеренной инфляции и начале экономического роста. Тем не менее на данный момент возможности эффективно работать под действием конкуренции и рыночных сил Россия

²² Российский статистический ежегодник. 2003 . М.: Госкомстат России, 2003. С. 347.

пока не имеет. Требуется серьезная реструктуризация предприятий; жизненно важно продолжить создание необходимой правовой базы для рыночной экономики, а также добиться роста инвестиций.

Соответствие Маастрихтским критериям

Соответствие страны Маастрихтским критериям не является необходимым условием для членства в ЕС. Эти критерии следующие:

- стабильность цен: уровень инфляции не может превышать более чем на 1,5 % средний уровень инфляции трех государств с наименьшим уровнем инфляции;
- дефицит бюджета: национальные дефициты бюджета должны быть ниже 3 % ВВП;
- долги: государственный долг не может превышать 60 % ВВП, однако возможно превышение над этим уровнем, если в течение предшествующего периода этот показатель снижался;
- валютный курс: национальная валюта не должна быть девальвирована в течение последних двух лет и должна оставаться в пределах колебаний курсов на уровне 2,25 %, предусмотренных валютной системой;
- процентные ставки по десятилетним облигациям не должны превышать двух процентных пунктов над средним уровнем этого показателя по трем странам с наиболее стабильными ценами.

Из перечисленных выше критериев только 4 показателя могут быть использованы для определения степени продвижения России на пути макроэкономической стабильности по сравнению со странами-членами ЕС и странами-кандидатами. Из стран-кандидатов лишь Венгрия и Польша имеют 10-летние облигации и, разумеется, ни одна из стран не имеет курсов, «предусмотренных валютной системой»²³. Однако, если мы посмотрим на суть этого критерия, то будет видно, что Россия ему пока не соответствует.

Одним из наиболее трудно корректируемых показателей является государственный долг. Тем не менее необходимо отметить, что Россия близка к выполнению данных требований и, более того, ее показатель лучше, чем показатель таких стран – членов ЕС, как Швеция, Греция, Италия и Бельгия.

Размер бюджетного дефицита соответствовал Маастрихтским критериям уже в 1999 г.; он составлял тогда 1 %. В последующие годы бюджет исполнялся уже с первичным профицитом.

²³ EU Enlargement & Convergence. March 2000. ING Barings P. 24 (<http://www.ing.bg/Downloads/eu2000.pdf>).

Наименьшие успехи отмечаются в области снижения инфляции. Уровень инфляции пока еще с Маастрихтскими критериями несовместим.

Если говорить о стабильности валюты, то этот показатель с 2000 г. существенно улучшается.

Таким образом, Россия достигла определенного прогресса в улучшении макроэкономических показателей. Однако остается нерешенным ряд проблем, что не позволяет говорить о полном соответствии нашей страны Маастрихтским критериям.

2.3. Правовые критерии

Важнейшим критерием членства в ЕС является исполнение страной всех прав и обязанностей, относящихся к деятельности Европейского Союза и его институтов, которые называются *acquis communautaire*

Соблюдение всех норм *acquis communautaire* может быть частично отложено, т.е. при вступлении страны в ЕС возможен некоторый переходный период, в течение которого национальное законодательство будет приведено в соответствии с нормами права ЕС.

В *acquis communautaire* входит следующее:

- содержание, принципы, и политические цели соглашений ЕС, включая Амстердамские соглашения;
- законодательство, принятое во исполнение этих соглашений, а также решения Европейского суда справедливости;
- декларации и резолюции, принятые в рамках органов ЕС;
- планы совместных действий, общие стратегии, декларации, заключения и другие акты, принятые в рамках общей политики внешних отношений и безопасности;
- планы совместных действий, общие стратегии, декларации, заключения и другие акты, принятые в рамках общей политики в области правосудия и внутренних дел;
- международные соглашения ЕС и соглашения, заключенные странами-членами со всеми остальными странами-членами.

Acquis communautaire разбит на 31 главу. Ниже мы попытаемся дать краткую характеристику соответствия России требованиям *acquis communautaire* по всем этим главам.

Опыт позволяет выделить следующие группы глав по сложности, которые они вызывают на переговорах²⁴.

²⁴ Подробнее см. *Enlargement of the European Union: an analysis of the negotiations with the central and Eastern European candidate countries*, Alan

В **первую** группу входят вопросы, которые преимущественно относятся к компетенции государств-членов. Они вызывают наименьшие затруднения.

Во **вторую** группу входят десять глав, регулирующих только незначительные проблемы или могущих быть рассмотренными отдельно от других частей переговоров.

В **третью** группу входят главы, которые содержат серьезные требования к секторальной политике и которые могут вызвать проблемы при переговорах.

Четвертая группа состоит из наиболее сложных проблем.

Первая	Вторая	Третья	Четвертая
12. Статистика	8. Рыболовство	1. Свободное передвижение товаров	2. Свободное передвижение людей
15. Промышленная политика	11. Экономический и валютный союз	3. Свободное предоставление услуг	4. Свободное передвижение капитала
16. Малые и средние предприятия	19. Телекоммуникации и информационные технологии	5. Законодательство о компаниях	7. Сельское хозяйство
17. Наука и исследования	20. Культура и аудиовизуальная политика	6. Конкурентная политика и государственная помощь	22. Окружающая среда
18. Образование и обучение	21. Региональная политика и координация структурных мер	9. Транспортная политика	24. Кооперация в области юстиции и внутренних дел
	23. Защита потребителей и их здоровья	10. Налогообложение	29. Финансовые и бюджетные вопросы
	25. Таможенный союз	13. Социальная политика и занятость	30. Институты
	26. Внешние отношения	14. Энергетика	
	27. Общая политика международных отношений и безопасности		
	28. Финансовый контроль		

Mayhew, SEI Working paper, Sussex European University
(<http://www.sussex.ac.uk/Units/SEI/pdfs/wp39.pdf>).

Ниже мы кратко опишем содержание глав *acquis communautaire*, что позволит нам в дальнейшем выделить наиболее полезные для заимствования главы.

Глава 1. Свободное движение товаров

Свободное передвижение товаров обеспечивается путем целого ряда мер, включающих отмену таможенных пошлин, количественных ограничений и других нетарифных барьеров, в том числе тех, которые ставят технические стандарты.

Горизонтальные и процедурные меры. Одной из важнейших проблем, возникающих при установлении режима свободного движения товаров, является проблема технических стандартов. Основными европейскими актами, регулирующими данные отношения являются:

- Council resolution of 7 May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards;
- Council resolution of 18 June 1992 on the role of European standardization in the European economy;
- Council resolution of 28 October 1999 on the role of the standardization in Europe.

Данные нормы не регулируют ряд таких отраслей, как фармацевтика, химикаты, транспортные средства и производство продовольствия.

Сотрудничество в этой области регулируется статьями 55 и 60 СПС. Для обеспечения полноценного функционирования зоны свободной торговли необходимо принять ряд мер.

Во-первых, это сближение российских и европейских стандартов. (На данный момент в ЕС действует более 7000 стандартов. Для членства в Европейских органах стандартизации, CEN²⁵ и CENELEC, необходимо принятие не менее 80 % стандартов.)

Во-вторых, должно быть проведено различие между стандартами и техническим регулированием, направленным на защиту безопасности потребителей. Технические стандарты должны носить исключительно добровольный характер. Это предполагает внесение корректив в п. 2. ст. 7 Закона РФ «О стандартизации» с целью уменьшения количества обязательных стандартов.

В-третьих, необходима функциональная независимость между техническим регулированием, стандартизацией, сертификацией и аккредитацией. Стандартизацией должен заниматься независимый орган, вырабатывающий

²⁵ CEN – European Committee for Standardization; CENELEC – European Committee for Electrotechnical Standardization.

стандарты в рамках прозрачных и публичных процедур. Отдельный орган должен заниматься вопросами аккредитации, т.е. определения фирм, которые могут участвовать в проведении сертификации. Для этого требуется внесение изменений в ряд статей Закона РФ «О сертификации товаров и услуг», который предусматривает выполнение государственным органом функций как сертификации, так и аккредитации.

В-четвертых, требуется отмена предварительного и пограничного технических контролей, что требует внесения соответствующих корректив в ст. 11 Закона «О стандартизации» и в ст. 20 Закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности».

Отраслевое регулирование. Кроме того, свобода передвижения товаров предполагает гармонизацию отраслевого технического регулирования в ряде областей.

Транспортные средства, включающие сельскохозяйственные и лесоводческие тракторы. К концу 1998 г. существовало 105 директив ЕС, регулирующих технические требования для основных систем, компонентов и отдельных деталей, составляющих машины.

Пищевые продукты. Принятие *acquis communautaire* предполагает гармонизацию как горизонтальных мер (относящихся к маркировке продуктов, пищевых добавок, производства продуктов для целей питания), так и вертикальных мер, устанавливающих детализированные требования к отдельным видам продуктов.

Химикаты и опасные вещества. Требуется гармонизация регулирования, касающегося распространения и производства подобных веществ.

Фармацевтика. Регулирование затрагивает GMP, GLP, классификацию, распространение, маркировку и contaminants препаратов, предназначенных для людей и животных.

Также различные технические нормы затрагивают следующие сферы: косметику, метрологию и фабричную упаковку, электрическое оборудование, игрушки, механические приборы, медицинское оборудование, газовое оборудование, прессы, строительные материалы, прогулочные суда, текстиль; удобрения; металлургию; кораблестроение; авиацию; кожевенное дело; обувную промышленность; информационные технологии, телекоммуникации и обработку данных; стекло, лес, оружие, возвращение культурных ценностей, персональные средства защиты.

Тарифы. При создании зоны свободной торговли все тарифы должны быть отменены.

Работа таможи. Отдельной проблемой является приведение российских таможенных процедур в соответствие с европейскими нормами.

Государственные закупки. Государственные закупки в России регулируются Федеральным законом о поставках продукции для федеральных государственных нужд 1994 г. и Федеральным законом о конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд 1999 г. Статья 6 закона 1999 г. содержит положения дискриминационного характера по отношению к иностранным поставщикам, разрешая их участие в конкурсе только в случае, если «производство товаров (работ, услуг) для государственных нужд в Российской Федерации отсутствует или экономически нецелесообразно». В своей действующей редакции закон противоречит СПС, а также требованиям, предъявляемым ВТО. *Acquis communautaire* достаточно подробно регулирует процедуры совершения госзакупок.

Глава 2. Свободное передвижение людей

Принцип свободного передвижения людей означает два различных вида проблем.

Во-первых, свободное передвижение рабочей силы. Это предполагает:

- недискриминационный подход по отношению к работникам из других стран;
- занятие отдельными профессиями (например, в сфере медицины или права) может быть обусловлено некоторыми требованиями;
- право на учреждение компаний иностранцами;
- свобода выбора места жительства может ограничиваться некоторыми минимальными условиями, такими, как наличие необходимых средств и медицинская страховка;
- сближение систем социальной защиты;
- взаимное признание дипломов и степеней;
- возможность семьи работника переехать с ним в любую страну ЕС.

Во-вторых, свободное передвижение и проживание в рамках границ ЕС, включающее частичное предоставление гражданских прав.

Глава 3. Свобода предоставления услуг

Основой свободы предоставления услуг является запрет на дискриминацию, особенно основанную на национальном происхождении. Такая дискриминация часто относится к праву на учреждение, относящееся к свободе передвижения людей, и свободе предоставления услуг. Значительная часть законодательства о свободе предоставления услуг касается услуг финансового характера. Также оно затрагивает проблемы открытия национальных рынков в традиционно монополизированных отраслях, например,

в сфере телекоммуникаций и, в некоторой степени, в энергетике и на транспорте.

Унификация банковского регулирования. Унификация норм достаточности капитала. *Acquis communautaire* предполагает создание надзорного банковского органа и системы гарантий депозитов. Требуется недискриминационный подход при создании иностранных компаний и национальный режим. Запрет ЦБ давать займы фонду гарантий вкладов.

Страховые услуги. Либерализация рынка. Унификация финансовых нормативов, условий регистрации. Должны быть отменены ограничения на масштаб деятельности (компании не должны быть обязаны ограничивать свою деятельность отдельными видами, например, не должно быть разделения между страхованием жизни и другими видами страхования), на свободу установления премий.

Бухгалтерия банков и страховых компаний. Требуется соответствие бухгалтерских норм мировым стандартам.

Инвестиционные услуги и рынок ценных бумаг. Предполагается либерализация рынка и выдача единой лицензии на эти виды деятельности. Введение законодательства по инсайд-трейдингу.

Информационное общество. Затрагиваются принципы распространения информации о деятельности правительства. Защита данных. Законодательство об электронной коммерции. Вопросы электронной подписи.

Глава 4. Свободное движение капитала

Либерализация движения капитала и платежей.

Допуск иностранцев к покупке недвижимости, в том числе сельскохозяйственных земель.

Требуется введение законодательства, препятствующего отмыванию денег.

Совершенствование платежной системы.

Глава 5. Законодательство о компаниях

Законодательство о компаниях.

Законодательство о бухгалтерском учете и аудите. Гармонизация с международными стандартами.

Присоединение к Брюссельской (Луганской) и Римской конвенциям.

Интеллектуальная и промышленная собственность. В РФ действует достаточно обширное законодательство, регулирующее вопросы интеллектуальной собственности. Кроме того, Россия является участником основных международных конвенций в этой области. Важнейшими актами являются Закон об авторском праве и смежных правах 1995 г. и Патентный закон 1992 г. В целом можно говорить о достаточном уровне законодатель-

ной защиты интеллектуальной собственности. В то же время слабость правоохранительной системы и умеренные наказания делают соответствующее законодательство неэффективным. Проблема пиратства все еще вызывает озабоченность международных организаций. Отдельным вопросом является необходимость создания системы пограничного контроля за соблюдением прав интеллектуальной собственности.

Глава 6. Конкурентная политика и государственная помощь

Глава 6 *acquis communautaire* включает в себя два подраздела: собственно «конкурентную политику» и «государственную помощь». Однако антимонопольное законодательство, с нашей точки зрения, представляет собой препятствие для нормального функционирования экономики и не рекомендуется к применению²⁶.

В рамках регулирования предоставления государством помощи компаниям предусмотрены следующие меры:

- запрет на выделение государством помощи компаниям. Европейское законодательство допускает выделение государственной помощи только в некоторых случаях – на научные разработки, на защиту окружающей среды, на региональное выравнивание.
- прозрачность выделения государственной помощи;
- инвентаризация предоставляемой государственной помощи.

Законодательство о конкурентной политике по большей части регулирует вопросы заключения соглашений, могущих ограничить доступ на рынок или направленных на получение доминирующего положения; проблемы слияний, а также деятельность государственных монополий и государственных предприятий, обладающих специальными правами.

Глава 7. Сельское хозяйство

Сельскохозяйственное законодательство – одна из наиболее крупных отраслей европейского права, составляющая около 40 % от всего европейского законодательства.

С проблемами единого рынка связываются только некоторые из этих актов.

²⁶ Подробнее см.: *Новиков В.* Влияние российского антимонопольного законодательства на экономическое развитие // *Вопросы экономики.* 2003. № 9. С. 33–48 (http://www.prompolit.ru/files/148244/antitrust_1_novikov.pdf), а также: *Новиков В.* О праве собственности на внешние эффекты // *Вопросы экономики.* 2004. № 1. С. 141–146 (http://www.prompolit.ru/files/148245/antitrust_2_novikov.pdf).

Во-первых, это акты, затрагивающие вопросы ветеринарии и санитарии. Они регулируют широкий спектр деятельности в области животноводства и растениеводства, а также обработку их продуктов с целью защиты потребителей, здоровья людей, животных и растений.

Во-вторых, это акты, регулирующие сельскохозяйственный рынок, относящиеся в основном к стандартам качества и маркировки.

Глава 8. Рыболовство

Данная глава не содержит мер, которые в случае вступления в ЕС должны быть перенесены в национальное законодательство. Однако ЕС стремится к тому, чтобы страны-кандидаты принимали нормы главы 8 еще до вступления. Цель – подготовить операторов рынка и административные органы к участию в Общей политике рыболовства ЕС.

Общая политика рыболовства ЕС строится на принципах типичного централизованного планирования, что вызывает определенные проблемы при принятии национального законодательства, например, в Польше, где сектор рыболовства был дерегулирован еще в 1989 г.

Глава 9. Транспортная политика

Транспортная политика ЕС основывается на принципах либерализации и гармонизации.

С одной стороны, Общая транспортная политика снимает барьеры для разных видов транспорта, воздвигнутые между различными странами-членами.

С другой стороны, устанавливает единые правила деятельности на рынке, касающиеся профессиональной квалификации, безопасности, социального обеспечения и обязательств перед государством.

Регулирование автомобильного транспорта охватывает экологические, фискальные, социальные, природоохранные вопросы, а также проблемы безопасности на транспорте.

Основными требованиями в области железнодорожного транспорта являются:

- независимость железных дорог от государства;
- разделение управления инфраструктурой от перевозочной деятельности (как минимум, в бухгалтерском учете);
- допуск железнодорожных компаний к инфраструктуре для оказания международных услуг.

В области водного транспорта регулирование затрагивает обеспечение взаимного допуска на рынок стран-членов, а также вопросы обеспечения безопасности транспорта для людей и окружающей среды.

В области авиации также вводятся меры, касающиеся безопасности, допуска на рынок и допуска к инфраструктуре.

Глава 10. Налогообложение

Acquis communautaire не предусматривает гармонизацию прямого налогообложения. По большей части, это является следствием правила единогласия, требуемого статьей 100 договора о ЕС для подобного рода норм. Единственный гармонизированный прямой налог – налог на повышение капитала. В то же время существуют некоторые нормы, касающиеся сотрудничества налоговых органов стран-членов и снятие препятствий для международной деятельности компаний.

В отличие от прямого налогообложения, косвенные налоги и их сбор гармонизованы рядом директив, которые касаются НДС и акцизов.

Глава 11. Экономический и валютный союз

В отличие от стран-членов ЕС участие в ЭВС обязательно для всех стран-кандидатов с момента присоединения.

Членство в ЭВС означает соблюдение Маастрихтских критериев, которые приведены выше (см. стр. 26).

Требования данной главы предполагают также использование норм *acquis communautaire*, касающихся единого рынка, в особенности нормы о перемещении капитала.

Также существуют и административные критерии. В частности, *acquis communautaire* требует независимости ЦБ, запрета на финансирование им государственного сектора, а также запрета на привилегии госсектору в области доступа к финансовым услугам.

Глава 12. Статистика

Сотрудничество в области статистики предполагает два направления работы.

Во-первых, гармонизация стандартов статистики. Обычно это не вызывает значительных затруднений.

Во-вторых, повышение качества работы национальных органов статистики. Данную проблему можно считать основной в рамках главы 12.

Глава 13. Социальная политика и занятость

Социальная политика ЕС затрагивает следующие основные вопросы.

Во-первых, создание равных возможностей для мужчин и женщин.

Во-вторых, координацию систем социального обеспечения. Финансирование и организация систем социального обеспечения находится преимущественно в ведении государств-членов. В то же время *acquis*

communautaire предусматривает меры по координации систем в рамках ЕС. Законодательство ЕС основывается на четырех принципах:

а) применение только одного законодательства. Рабочие-мигранты не обязаны платить взносы на социальное страхование более чем в одной стране Союза;

б) принцип равного подхода. Работники из другой страны имеют те же права и обязанности, что и резиденты;

в) сохранение приобретенных прав. Пенсии, приобретенные по законам одной страны, продолжают выплачиваться даже при переезде в другую страну;

г) учет периодов участия в социальном страховании в других странах-членах другими странами-членами.

В-третьих, проблемы безопасности и здоровья на рабочем месте.

В-четвертых, трудовое законодательство.

В-пятых, регулирование табачного рынка.

Глава 14. Энергетика

Меры в рамках данного раздела направлены прежде всего на создание единого рынка в области энергетики.

Во-первых, это предполагает прямое использование норм Договора о ЕС о снятии количественных ограничений в торговле, отсутствие дискриминации по отношению к экспортерам из других стран-членов ЕС, свободу предоставления услуг, гарантии честной конкуренции.

Во-вторых, гармонизацию стандартов. В области энергетики гармонизации подлежат стандарты, охватывающие 5 видов деятельности: производство и транспортировку электроэнергии, нефтяной сектор, газовый сектор, сектор возобновляемых источников энергии и энергосбережения.

Глава 15. Промышленная политика

Законодательство в рамках главы 15 при вступлении в ЕС не требует непосредственного переноса в национальное законодательство. Оно состоит из набора желательных ориентиров, которых страны должны придерживаться в области промышленной политики. При переговорах страны-кандидаты представляют концепции промышленной политики и реструктуризации. Наибольшее внимание, как правило, уделяется вопросам реструктуризации и приватизации.

Глава 16. Малые и средние предприятия

Законодательство в рамках данной главы не содержит никаких реальных требований к экономической политике.

Глава 17. Наука и исследования

Глава 17 не содержит требований, необходимых для переноса в национальное законодательство, и касается прежде всего создания эффективных систем надзора в области исследований.

Глава 18. Образование и обучение

Образование и обучение находятся по большей части в ведении стран-членов. *Acquis communautaire* в этой области состоит из Директивы 1977 (образование детей работников-мигрантов), программ действий, заключений, резолюций и деклараций.

Глава 19. Телекоммуникации и информационные технологии

Меры данного раздела ориентированы по большей части на либерализацию рынка телекоммуникаций.

Основные необходимые меры следующие:

- либерализация передачи данных, телефонных переговоров, спутниковой и мобильной связи. Ликвидация в этих областях эксклюзивных прав для отдельных компаний и введение процедур лицензирования для этих услуг;
- обеспечение доступа провайдеров упомянутых выше услуг к государственной инфраструктуре;
- создание законодательства по лицензированию, взаимодействию сетей и формированию обязательств в области набора услуг;
- создание единого рынка почтовых услуг.

Глава 20. Культура и аудио-визуальная политика

Законодательство предполагает следующие меры:

- каждая вещательная компания регулируется только одной страной ЕС;
- страны-члены обеспечивают свободу ретрансляции и приема программ других стран-членов;
- требование предоставлять большинство эфирного времени передачам европейского производства (требование не распространяется на новостные, спортивные, игровые и рекламные передачи);
- фильмы не могут быть показаны по телевидению, если до того не поступали в кинопрокат;
- регулирование телерекламы и спонсорства;
- ограничения и запрет на показ передач, серьезно вредящих меньшинствам.

Глава 21. Региональная политика и координация структурных мер

Глава 21 представляет собой технический раздел, по большей части касающийся политики регионального выравнивания в ЕС и финансирования региональных программ.

Глава 22. Окружающая среда

Природоохранное законодательство состоит из более чем 200 актов и охватывает широкий спектр вопросов, включая:

- товарно-ориентированные природоохранные стандарты;
- регулирование загрязнения земли, воды и воздуха;
- охрану природы.

Глава 23. Защита потребителей и их здоровья

Acquis communautaire в рамках главы 23 затрагивает следующие темы:

- качество и безопасность продуктов;
- вводящая в заблуждение реклама;
- потребительский кредит;
- «несправедливые пункты» в потребительских контрактах;
- обозначение цен;
- путешествия;
- прямые продажи;
- тайм-шер.

Глава 24. Кооперация в области юстиции и внутренних дел

Меры, рассматриваемые в рамках данной главы, касаются сотрудничества органов юстиции и внутренних дел. Основные направления сотрудничества следующие: пограничный контроль, нелегальная миграция, контроль за распространением наркотиков, отмывание денег, организованная преступность, защита информации, взаимное признание судебных решений, а также сотрудничество в рамках Шенгенских соглашений. Такое сотрудничество предполагает также создание независимых и эффективных правоохранительных систем.

Глава 25. Таможенный союз

Данный раздел содержит технические нормы, относящиеся к работе таможи. Прежде всего это Таможенный кодекс ЕС, тарифное регулирование и правила происхождения. Меры, содержащиеся в данной главе, соответствуют нормам ВТО и могут быть полезным инструментом для совершенствования российского законодательства.

Глава 26. Внешние отношения

Acquis communautaire в данном разделе охватывает экономические и торговые отношения ЕС с третьими странами, включая как проблемы сотрудничества, так и предоставление помощи.

Глава 27. Общая политика международных отношений и безопасности

Важность этого вида сотрудничества постоянно возрастает. В рамках главы 27 не существует мер, требующих отражения в национальном законодательстве. Однако предполагается следование совместным программам действий, общим позициям и стратегиям, декларациям, а также заключениям Совета Европы и Европейского Совета.

Глава 28. Финансовый контроль

Данный раздел является сугубо техническим и не содержит никаких реальных пожеланий к политике. Законодательство в рамках данного раздела не развито.

Глава 29. Финансовые и бюджетные вопросы

Данный раздел является «внутренним» по отношению к ЕС, регулируя вопросы составления бюджета ЕС и принципы трат.

Глава 30. Институты

Данный раздел не содержит требований к политике стран-кандидатов. Однако переговоры в рамках данного раздела вызывают сложности политического характера, связанные с проблемой определения представительства тех или иных стран в органах ЕС.

3. Проблемы и перспективы развития отношений между Россией и ЕС

Внешнеэкономическое позиционирование России является в настоящее время одним из ключевых направлений экономической политики страны. Важным рубежом в этом процессе стал саммит Россия – ЕС, состоявшийся в мае 2001 г., в документах которого было зафиксировано намерение обеих сторон идти к формированию общего европейского экономического пространства (ОЕЭП). Тем самым фактически был положен конец (во всяком случае, на бумаге) дискуссиям первого посткоммунистического десятилетия о внешнеполитическом векторе развития России. Европейский азимут теперь явно обозначен в качестве приоритета.

Однако европейская идентификация России является вовсе не конечным, а лишь исходным пунктом движения.

Во-первых, тезис об ОЕЭП сформулирован пока в самом общем виде, и нам еще предстоит проделать значительную работу – интеллектуальную и политическую – по наполнению этого вывода реальным содержанием.

Во-вторых, отношение к России у наших европейских партнеров не является однозначным – и в европейском бизнесе, и среди брюссельских политиков немало тех, кто крайне скептически относится к перспективам экономического сближения с Россией, и эти силы имеют значительное влияние.

В-третьих, в отличие от стран Центральной и Восточной Европы, взявших курс на полную интеграцию с ЕС, России необходимо выработать такую формулу европейской политики, которая позволяла бы использовать все преимущества европейской интеграции, не отрицая возможностей тесных взаимоотношений с другими регионами мира (прежде всего с Северной Америкой и Азиатско-Тихоокеанским регионом).

В 2002 г. дискуссии о перспективах взаимоотношений ЕС и России получили дополнительный импульс. Они ведутся на политическом уровне, в среде промышленников и предпринимателей, в научном и экспертном сообществе. В данном разделе речь пойдет о некоторых проблемах взаимоотношений России и ЕС, которые, по нашему мнению, являются ключевыми для продвижения в направлении общего экономического пространства и, в

конечном счете, формирования реальной «Европы от Атлантики до Урала» (или, точнее, Европы от Атлантики до Тихого океана)²⁷.

3.1. Исторический контекст

В первый раз идея зоны свободной торговли между ЕС и Россией упоминается в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанном на Корфу 24 июня 1994 г. и вступившем в силу 1 декабря 1997 г. В качестве одной из целей партнерства было провозглашено «создание необходимых условий для учреждения в будущем зоны свободной торговли между Россией и Сообществом, охватывающей в основном всю торговлю товарами между ними, а также условий для реализации свободы учреждения компаний, трансграничной торговли услугами и движения капитала».

Задача «интеграции России в общеевропейское экономическое и социальное пространство» была сформулирована и в Коллективной стратегии ЕС по отношению к России (3–4 июня 1999 г.), в которой говорится о «создании в будущем между ЕС и Россией *зоны свободной торговли*», а затем и *единого экономического пространства* в результате постепенного сближения законодательств и стандартов.

В этих предложениях с самого начала было достаточно много недоговоренностей и нечеткости. Так, в Европе уже существует Европейское экономическое пространство (European Economic Area – ЕЕА), которое включает в себя страны ЕС, а также Норвегию, Исландию и Лихтенштейн. Однако в совместном заявлении саммита 17 мая 2001 в английском варианте был употреблен термин намного менее определенный – European economic space (тоже «европейское экономическое пространство»), что открыло широкие возможности для трактовки того, чем является или должно являться ОЕЭП.

Ниже перечислены только некоторые из существующих разногласий.

²⁷ Вопрос об экономической и политической целесообразности сближения ЕС и России при всей его важности выходит за рамки настоящей работы. На эту тему в политическом и экспертном сообществе идет большая дискуссия, основными вопросам которой являются:

- историко-культурные ценности и их влияние на возможности интеграции;
- значительные объемы взаимной торговли;
- уместность использования европейских институтов с точки зрения их влияния на экономический рост России.

Во-первых, понятие «общее европейское экономическое пространство» (ОЕЭП) может пониматься и как конкретное состояние, и как процесс. В первом случае ОЕЭП является еще одной формой интеграционного объединения, хотя и не имеющей очевидного прямого соответствия в устоявшейся терминологии («зона свободной торговли», «таможенный союз», «общий рынок» и т.д.). Во втором случае под ОЕЭП понимают саму ситуацию, когда ЕС и РФ предпринимают меры по сближению друг с другом. Правда, выбор любого из этих двух подходов предполагает представление о некотором желательном будущем состоянии дел.

Во-вторых, понятие «общее европейское экономическое пространство» может определяться как с точки зрения «вписывания» его в стандартную систему форм интеграционных объединений, так и через описание желаемого конечного состояния и определения его как ОЕЭП.

В-третьих, не совсем понятна конечная цель движения в рамках ОЕЭП. Это может быть как нечто, предшествующее Зоне свободной торговли, так и аналогичное европейскому экономическому пространству (European economic area).

В-четвертых, возможны два варианта сближения: условно, закрытый и открытый. В первом случае предполагается создание преференциальной системы отношений. Во втором – разработка комплекса мер, применимых для сближения вообще, не только с европейскими странами.

В-пятых, сближение России и ЕС можно представлять и как преимущественно двусторонний, и как преимущественно односторонний процесс. В первом случае речь идет об акценте на взаимные уступки сторон. Во втором – о последовательной односторонней либерализации экономики России.

В-шестых, при переговорах можно как обсуждать меры в контексте «четырёх свобод» (свобод движения труда, капитала, товаров и услуг), так и рассматривать их в секторальном разрезе.

Представляется, что ответы на эти вопросы лежат в основе любой концепции формирования ОЕЭП, определяют тактику и стратегию работы по интеграции.

В дальнейших частях данного раздела мы попытаемся представить свое видение ответов на некоторые из этих вопросов.

Однако, при всех неясностях и недоговоренностях, при всех технических и правовых проблемах, с которыми столкнется практическая реализация подобной идеи, заявление о формировании единого экономического пространства трудно переоценить. Тому есть ряд причин, связанных как с собственными проблемами развития ЕС, так и с экономической стратегией России.

Во-первых, концепция ОЕЭП связана с проблемой *вступления России в ВТО*. Очевидно, что движение к ОЕЭП и к ВТО на данном этапе совпадают в той мере, в какой проблема ОЕЭП является проблемой двусторонних соглашений.

Во-вторых, двусторонняя проблема создания ОЕЭП имеет односторонний, внутренний аспект, поскольку продвижением к ОЕЭП предполагает и либерализацию экономики, основывающейся на среднесрочной правительственной программе.

В-третьих, концепция ОЕЭП основывается на Соглашении о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. (СПС) и Общей стратегии ЕС в отношении России – базовых документах российско-европейского сотрудничества. Она, по сути, является расширенным и полномасштабным применением принципов СПС к экономическим отношениям России и ЕС, а также опирается непосредственно на текст Коллективной стратегии, говорящий о перспективах создания «общего европейского экономического пространства».

В-четвертых, ОЕЭП предполагает углубление экономической интеграции России и ЕС, не имея в виду вступления в Европейский Союз.

Создание Общего европейского экономического пространства может происходить на основе правил и норм ВТО. В таком случае зона свободной торговли между Россией и ЕС должна охватывать большую часть торговли товарами.

3.2. Задачи России во взаимоотношениях с ЕС

Еще одной важнейшей чертой интеграции России в мировую экономику является решение задачи ускоренного экономического развития. Причем экономическое развитие требует другого определения, чем через формальный показатель среднедушевого ВВП. Это следует, в том числе, из того, что быстрые изменения в экономике, происходящие сегодня, делают состав любых макроэкономических агрегатов очень подвижным, что существенно снижает их ценность. Более того, эти количественные агрегаты маскируют реально происходящие в экономике изменения. Не важно, сколько ламп вы добавите в радиоприемник и по какому соотношению «зачтете» их в ВВП. Они все равно не будут равнозначны силиконовому чипу²⁸.

Таким образом, основным показателем становится гибкость и адаптивность экономической системы, способность экономических агентов быстро

²⁸ *David Simpson*. The End of Macroeconomics? London: Institute of Economics Affairs, 1994.

и адекватно реагировать на вызовы времени. Именно адаптивность и должна стать ключевым ориентиром государственной политики.

Что же касается «промышленной политики» (или структурной политики), то она ни в коем случае не должна ориентироваться ни на «назначение победителей», ни даже на «выбор победителей». Оба таких подхода означали бы консервацию существующих пропорций. Гораздо важнее *стратегия постоянной корректировки структуры*, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

Важные факторы стратегии прорыва лежат во внешнеэкономической сфере. Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную защиту «отечественных товаропроизводителей», должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства. Политика должна быть ориентирована не на защиту неэффективных отраслей, а на обеспечение проникновения на мировые рынки перспективных производств и высокотехнологичных услуг. Такой подход предполагает принципиально иное, нежели теперь, представление о том, зачем нам нужно вступление в ВТО.

Это, в частности, относится к перспективам аграрного сектора в контексте ВТО. Российское сельское хозяйство способно конкурировать на мировых рынках (при некотором дополнительном развитии инфраструктуры). Этот сектор даже дает поле для новой политической игры: в ИЭПП недавно была высказана мысль, что в ходе переговоров по ВТО Россия могла бы пойти на решительное сближение со странами так называемой «Кайенской группы» (стран с низкой защитой сельского хозяйства, к которым принадлежат, например, Австралия и Новая Зеландия).

Разумеется, акцент на секторе услуг не противоречит перспективам развития других секторов, по которым у страны есть определенные перспективы развития. К таковым относятся, например, автомобилестроение и авиастроение.

Внешнеэкономическая либерализация, особенно в рамках интеграции с ЕС, важна России еще и с учетом реальных институциональных процессов, проходящих в настоящее время в российской экономике. Здесь имеется в виду заметное укрепление позиций финансово-промышленных групп, которые становятся значимым фактором экономического роста. Однако развитие ФПГ может иметь неоднозначные последствия для экономического развития. С одной стороны, они действительно могут способствовать снижению транзакционных издержек и активизации инвестиционной активно-

сти²⁹. С другой стороны, эти группы склонны к политике «приватизации прибылей и национализации убытков», перенося конкуренцию из области экономической в политическую, что требует принятия специальных мер для нейтрализации подобного развития событий. И именно либерализация внешнеэкономического режима, открытие внутренних рынков могло бы стать важным фактором в решении этой задачи.

Естественно, важными направлениями сотрудничества России с ЕС могли бы стать получение ею современных технологий через импорт капитала, а также доступ на европейские рынки. Опыт стран Центральной и Восточной Европы убедительно свидетельствует в пользу исключительной важности доступа на рынок наиболее развитых стран для перехода на траекторию устойчивого экономического роста³⁰. Этот тезис связан и с выводом об относительно низкой эффективности «дешевых денег», т.е. попытки заменить доступ на рынок финансовой помощью посткоммунистическим странам. В пользу этого тезиса свидетельствует и достаточно негативный опыт трансформации Восточной Германии, получившей практически безграничный доступ к финансам одной из наиболее развитых стран³¹.

²⁹ См. подробнее: *Дынкин А.А., Соколов А.А.* Интегрированные бизнес-группы – прорыв к модернизации страны. М., 2001. С. 13.

³⁰ На этот фактор еще в начале 1990-х гг. совершенно справедливо указывал П. Бауэр в своем чисто теоретическом (если не сказать умозрительном) анализе проблем развития посткоммунистических стран. Открытие доступа на рынок, по его мнению, будет важнее для этих стран, чем финансовая помощь. «There are several things that West can do to promote economic advance in Eastern Europe. First and foremost, Western countries should reduce their trade barriers. Eastern Europe would benefit because international trade acquaints people with the market system; helps to allay suspicions about its operation; and promotes market-oriented attitudes, habits, and conduct, which would emerge only from direct experience» (*Bauer P.* Western Subsidies and Eastern Reform // *Dorn J.A., Hanke S.H., Walters A.A.* (eds.). *The Revolution in Development Economics*. Washington D.C.: CATO Institute, 1998. P. 246).

³¹ См.: *Aslund A., Warner A.* EU Enlargement: Consequences for the CIS Countries. A paper presented to the conference «Beyond Transition: Development Perspectives And Dilemma» (CASE. Warsaw 2002). Mimeo.

3.3. Направления сотрудничества

Для точного определения того, что необходимо для сближения России и ЕС и развития отдельной формы такого сближения – общего европейского экономического пространства, мы обратимся к содержанию этих понятий.

Во-первых, сближение России и ЕС мы понимаем как:

- снятие препятствий для перемещения товаров, услуг, рабочей силы и капитала со стороны России;
- снятие соответствующих препятствий со стороны ЕС.

Для российских граждан благом является отмена *любых* из указанных выше ограничений. Такое определение сближения ставит перед Правительством РФ три задачи, две экономических и одну политическую:

- проведение последовательной *односторонней* либерализации экономики, включая внешние экономические отношения, т.е. создание и реализация Правительством программы реформ;
- переговоры об изменении внешнеэкономического режима по отношению к России со стороны ЕС;
- оценка влияния указанных выше мер на различные группы населения для формирования коалиций в поддержку либерализации.

Во-вторых, термин ОЕЭП необходимо рассматривать с точки зрения действующего человека. Для человека пространство – это пространство деятельности, выбора и принятия решений. Поэтому «общее пространство» не должно порождать образ единообразия данного пространства: важна не однородность, а «протяженность» пространства деятельности, при обсуждении любого вопроса в рамках ОЕЭП мы должны учитывать влияние рассматриваемых мер на расширение выбора и увеличение возможностей для бизнеса и граждан.

Предложенное выше понимание терминов позволяет дать ответы на поставленные в части 2 вопросы.

Во-первых, «общее европейское экономическое пространство» является конечным состоянием, когда политические барьеры в отношениях друг с другом граждан и бизнеса России и ЕС не превосходят тех, что приняты для граждан одного государства, т.е. речь идет о национальном режиме. Однако, это не подразумевает членства России в ЕС, вопрос о желательности которого мы рассмотрим ниже.

Во-вторых, исходя из интересов российских граждан, задачей переговорного процесса должно быть не нахождение юридической трактовки ОЕЭП, а нахождение желательных контуров интеграционного объединения.

В-третьих, формирование ОЕЭП должно идти по «открытому» сценарию. Для граждан России благом является не снятие барьеров в отношениях с ЕС, а любое снятие барьеров. Поэтому важной задачей также является и развитие отношений со странами СНГ, АТЭС и США. В этом контексте важно найти не направленные против третьих стран преференциальные формы сотрудничества, которые станут препятствием для развития торговли, а форму интеграции, подлежащую перенесению на других торговых партнеров.

В-четвертых, к процессу сближения России и ЕС необходимо подходить скорее не как к единому двустороннему процессу, а как к двум односторонним процессам.

С одной стороны, это исключительно внутренний процесс реализации и развития правительственной программы реформ, частью которой является улучшение условий для предпринимательства (не только европейского) и развитие внешнеэкономических связей (не только с Европейским Союзом).

С другой стороны, важной задачей является снятие ограничений для торговли и инвестиций со стороны Европейского Союза. Именно существование этого фактора и ведение переговоров с партнерами в рамках этой проблематики немного расширяет рамки односторонней либерализации в рамках правительственных программ и открытой модели отношений и делает в ряде случаев полезным наличие определенных преференций.

Таким образом, при принятии конечного решения по любой мере необходимо учитывать два фактора: соответствие меры общему курсу либерализации и возможность влияния на либерализацию европейского торгового режима. Продвижение по любому из этих двух направлений способно повысить благосостояние российского населения.

В-пятых, группировка тем (отраслевая или тематическая) на переговорах является не технической классификацией, а политическим выбором. Представляется, что группировка мер по «четырем свободам» (движения товаров, услуг, людей и капитала) предпочтительна, так как иной способ группировки существенно увеличивает влияние отраслевых лоббистов в соответствующих подгруппах на переговорах.

3.4. Acquis communautaire и российское законодательство

Перед тем как более подробно обозначать те меры, которые желательно принять в контексте сближения с ЕС, мы обратимся к наиболее строгим критериям интеграции с ЕС – критериям членства в ЕС.

Они следующие:

1. Наличие демократии, соблюдения прав человека и защиты меньшинств;
2. Существование рыночной экономики;
3. Способность действовать в условиях конкуренции;
4. Возможность исполнять обязанности членства (применять *acquis communautaire*, т.е. всю совокупность права Европейского Союза и европейских сообществ, разделенную на 31 главу).

Финансовые нормы конкретизируются Маастрихтскими соглашениями. Данные соглашения вводят следующие критерии:

1. стабильность цен (уровень инфляции не может превышать более чем на 1,5 % средний уровень инфляции трех государств с наименьшим уровнем инфляции);
2. дефицит (национальные дефициты бюджета должны быть ниже 3 %);
3. долги (государственный долг не может быть выше 60 % ВВП);
4. стабильность валютных курсов (национальная валюта не должна быть девальвирована в течение последних 2 лет и должна оставаться в пределах колебаний курсов на уровне 2,5 %, предусмотренном Европейской валютной системой);
5. долгосрочные процентные ставки не должны превышать 2 процентных пунктов над средним уровнем этого показателя по трем странам ЕС с наиболее стабильными ценами.

В политической области можно говорить о достаточно высокой степени соответствия России критериям членства. Дополнительным свидетельством этого является членство России в Совете Европы, на мнение которого, прежде всего, ориентируется ЕС в оценке вопросов соблюдения прав человека и защиты меньшинств.

Значительный прогресс также достигнут и в области создания рыночной экономики. Однако говорить о мировой конкурентоспособности большинства российских фирм пока рано. Также можно говорить о частичном соответствии и Маастрихтским критериям.

Наибольшие проблемы наблюдаются в области права, которое не только не соответствует европейским нормам, но и продолжает оставаться серьезным препятствием в развитии бизнеса.

В практическом смысле описанные выше критерии могут быть интересны не только и даже не столько в контексте возможного присоединения России к ЕС, а скорее как *критерии проведения разумной политики*.

Вывод о целесообразности использования европейских критериев в качестве стратегических ориентиров требует, однако, сделать несколько уточнений.

Во-первых, использование этих параметров в качестве базовых не должно отождествляться с задачей вступления в ЕС. Ведь если понимать экономическую политику как общественное благо, то создание наднациональных органов представляет собой картель, который несет некоторые опасности для бизнеса и граждан

Во-вторых, параметры эти на сегодня остаются расплывчатыми. Необходима специальная работа по переложению Маастрихтских и Копенгагенских критериев, а также специальных докладов Европейской комиссии (по оценке уровня готовности отдельных стран) для выработки более конкретных целевых установок для России.

В-третьих, нецелесообразно непосредственное приложение *всех* критериев ЕС к российской практике. Недопустимо формальное сближение российских институтов с европейскими, если это ослабляет конкурентные преимущества России.

В-четвертых, это должны быть критерии, разрабатываемые в России и для России. Это ни в коем случае не могут быть параметры, разработанные совместно с ЕС или под контролем европейских структур. Суть данного решения – определение Россией собственных ориентиров, но не оформление стремления вступить в ЕС.

Оставаясь в рамках экономической проблематики, адаптация европейских критериев должна происходить прежде всего в следующих направлениях:

- 1) существование функционирующей рыночной экономики;
- 2) способность обеспечивать эффективное функционирование конкурентного механизма и рыночных сил (дерегулирование и создание благоприятных условий для развертывания конкуренции, стабильность законодательства и прозрачность бюджетной политики);
- 3) проведение структурной реформы, особое внимание в которой должно уделяться защите собственности, эффективности законодательства о банкротстве, эффективности налоговой системы, стабильности банковской системы, устойчивости финансовых рынков;
- 4) денежная и бюджетная политика, обеспечивающая стабильный экономический рост;
- 5) создание адекватных европейским стандартам административных и государственных институтов.

Из приведенного перечня проблем очевидно, что особый интерес в настоящее время представляет соблюдение критериев, связанных с созданием функционирующей рыночной экономики, со способностью обеспечить эффективное функционирование конкурентного механизма и рыночных сил, со структурной реформой и адаптацией стандартов. Административная

реформа также представляет интерес в той части, в какой она не касается процедур, непосредственно связанных с вступлением в ЕС.

Комплекс задач, связанных с макроэкономическими проблемами, разумеется, не теряет свою важность, но их острота в последние годы стала значительно меньше. Уже сейчас ясно, что по целому ряду позиций Россия или уже соответствует критериям членства в ЕС (это касается, например, параметров бюджетной политики), или уже имеет «правила игры» значительно более благоприятные для экономического роста, чем в ЕС, – бюджетное, налоговое, социальное законодательство, например. Это делает российское законодательство потенциально весьма привлекательным для европейских стран. Конечно, пока экономическая и социальная ситуация в Европе остается достаточно стабильной, вряд ли можно ожидать, что ЕС обратится к российскому опыту для практического ее осуществления. Правда, в экономической жизни нет ничего невозможного, и ни в коем случае нельзя исключать в будущем ситуацию, когда западноевропейские страны пойдут по пути адаптации российских институтов к себе.

Однако это – вопрос будущего. Сейчас же России предстоит определить роль европейского законодательства в проведении дальнейших институциональных реформ в России. Часто звучат утверждения, что европейское законодательство является «слишком социалистическим» (точнее, социально ориентированным), возлагающим слишком большую нагрузку на государство и потому отнюдь не самым благоприятным для решения стоящих перед нами задач ускоренного экономического роста. Это опасение имеет под собой серьезные основания³². Однако особенность именно российской трансформации, в отличие от стран – кандидатов в ЕС, состоит в принципиальной возможности адаптировать европейские правила в той мере, в какой они способствуют экономическому росту России, и отказываться от сомнительных с экономической точки зрения норм.

Поэтому для России при адаптации законодательства наиболее разумным было бы использовать недостатки в европейском регулировании, не неся, например, серьезных расходов на сельское хозяйство и социальную помощь, которые мы, в любом случае, не можем сегодня себе позволить. А

³² На неоднозначное влияние вступления в ЕС стран ЦВЕ с точки зрения влияния *acquis communautaire* на экономический рост в странах-кандидатах указывают, в частности, А. Аслунд и Э. Уорнер (*Aslund A., Warner A. EU Enlargement: Consequences for the CIS Countries. A paper presented to the conference «Beyond Transition: Development Perspectives And Dilemma» (CASE. Warsaw 2002). Mimeo.*

это, в свою очередь, позволяет иметь более низкое, чем в ЕС, налоговое бремя и даже более благоприятный инвестиционный климат.

Основываясь на указанных выше соображениях о целях и принципах российско-европейской интеграции, мы можем определить, какие именно разделы европейского права желательны для принятия Россией в контексте создания ОЕЭП, а какие – нежелательны или нерелевантны для решения задачи.

Во-первых, из *acquis communautaire* мы можем выделить группу глав, которые, по большей части, не имеют отношения к проблемам единого рынка. Такой главой, является, например, «Экономический и валютный союз». Несмотря на то, что нормы ЭВС являются сугубо экономическими, они не связаны с концепцией общего пространства не только в изложенном выше смысле, но и в рамках законодательства ЕС, выводящего Маастрихтские критерии за пределы обязательных для исполнения норм.

Во-вторых, из оставшихся глав мы можем выделить те виды экономической политики, реализация которых в России нецелесообразна, так как может ослабить конкурентоспособность российской экономической политики. Примерами таких «политик» являются аграрная, социальная и экологическая политики, а также законодательства о защите прав потребителя.

В-третьих, главы, принятие которых в целом полезно, но не оказывает существенного влияния на экономику.

В-четвертых, главы, принятие которых наиболее тесно связано с концепцией общего европейского экономического пространства.

Первая группа	Вторая группа	Третья группа	Четвертая группа
11. Экономический и валютный союз	6. Конкурентная политика и государственная помощь (Конкурентная политика)	12. Статистика	1. Свободное движение товаров
15. Промышленная политика	7. Сельское хозяйство	14. Энергетика	2. Свободное передвижение людей
16. Малые и средние предприятия	8. Рыболовство	20. Культура и аудио-визуальная политика	3. Свобода предоставления услуг
17. Наука и исследования	9. Транспортная политика	26. Внешние отношения	4. Свободное движение капитала
18. Образование и обучение	10. Налогообложение		5. Законодательство о компаниях
21. Региональная политика и координация структурных мер	13. Социальная политика и занятость		6. Конкурентная политика и государственная помощь.

			(Государственная помощь)
24. Кооперация в области юстиции и внутренних дел	22. Окружающая среда		25. Таможенный союз
27. Общая политика международных отношений и безопасности	19. Телекоммуникации и информационные технологии		
28. Финансовый контроль	23. Защита потребителей и их здоровья		
29. Финансовые и бюджетные вопросы			
30. Институты			

3.5. Этапы и практические шаги

Особенно острым является вопрос о возможности формирования общего европейского экономического пространства. В этом отношении ориентиром для нашего взаимного развития может стать, хотя и с некоторыми коррективами, современное состояние отношений ЕС и Норвегии, т.е. страны, которая, не будучи формально членом ЕС, является органичной частью европейского общего рынка³³. Правда, Норвегия пошла по пути полной адаптации *acquis communautaire*, тогда как применительно к России, как было отмечено выше, это нецелесообразно. Естественными этапами на пути движения к европейским институтам является вступление России во Всемирную торговую организацию и в Организацию экономического сотрудничества и развития (формальная заявка на вступление в ОЭСР была подана еще в 1996 г.).

В настоящее время трудно сказать, когда станет возможным формирование единого европейского рынка. Причем главным препятствием здесь, как представляется, является вовсе не позиция российского бизнеса, опасющегося конкуренции со стороны европейских товаропроизводителей. Опыт взаимоотношений представителей европейского бизнеса друг с другом позволяет сделать вывод, что наши западные партнеры в гораздо большей степени опасаются появления российских товаров на своих рынках.

³³ О характере взаимоотношений Норвегии и ЕС см.: *Emerson M., Vahl M., Woolcock S. Navigating by the Stars: Norway, the European Economic Area and the European Union. Brussels: CEPS, 2002.*

Факт налицо: европейский бизнес в настоящее время является основным тормозом на пути признания рыночного статуса российской экономики. Причем некоторые записки, которые направляют в Брюссель представители бизнеса ЕС, поражают своей откровенностью: в них почти открыто высказываются опасения столкнуться с конкуренцией со стороны российских товаров и предлагается не соглашаться на вступление России в ВТО в течение длительного времени. Естественно, в такой позиции очевидно доминирование интересов европейских производителей над интересами европейских же потребителей. Однако, как известно, производители организованы, как правило, лучше потребителей, даже если общая эффективность экономики снижается.

Складывается парадоксальная ситуация. С одной стороны, все говорят о слабости российской экономики, о невозможности в обозримой перспективе ее тесной интеграции с ЕС. С другой стороны, налицо откровенное опасение со стороны европейцев конкуренции с российскими производителями.

Не вдаваясь здесь в дискуссию о сравнительном положении отдельных секторов и о перспективах их продвижения на российский и европейский рынки, хотелось бы в порядке постановки предложить решение, принятие которого означало бы радикальный прорыв в отношениях России и ЕС в направлении единого экономического пространства. Вместо обсуждения положения отдельных отраслей и секторов стороны могли бы договориться о взаимном открытии рынков товаров и услуг, включая финансовые и страховые услуги. Это было бы эффективное и эффективное решение. Оно способствовало бы повышению общего уровня конкуренции на наших рынках, способствовало бы экономическому росту, включая резкое повышение качества финансовых услуг на российском рынке. В такой ситуации предметом переговоров могло бы стать не скрупулезное сравнение положения отдельных секторов, а дата взаимного открытия рынков. Тогда сами предприниматели должны были бы сосредоточить усилия на проработке вопросов повышения своей конкурентоспособности.

Эта идея сейчас многим, наверное, покажется абсолютно невозможной для практической реализации. Однако напомним, что еще недавно и идея общего экономического пространства никем всерьез не обсуждалась.

* * *

Таким образом, при выработке политики по сближению с ЕС Россия должна ориентироваться на решение двух групп задач.

С одной стороны, на снятие препятствий для перемещения товаров, услуг, рабочей силы и капитала со стороны России и ЕС. С другой стороны,

на использование институционального опыта ЕС в создании условий для устойчивого экономического роста. Решение обеих групп проблем в стратегическом отношении будет способствовать решению фундаментальной задачи сближения России с наиболее развитыми странами Запада в условиях постиндустриальных вызовов.

Также необходимо еще раз подчеркнуть, что в задачи сближения не входит полномасштабное заимствование европейского законодательства. Европейская экономическая политика важна для России прежде всего как характеристика действий ближайшего конкурента в деле привлечения капитала. Более того, следует подчеркнуть, что ряд европейских институтов был в свое время заимствован у стран советского блока, и вновь перенимать свой же давно и закономерно отвергнутый опыт было бы неразумно. К таковым институтам следует, в частности, отнести политику высоких социальных стандартов и межрегионального выравнивания. Эти институты подрывают конкурентоспособность молодых рыночных экономик, основанную на наличии сравнительно образованной и дешевой рабочей силы.

Говоря же о едином пространстве, включающем Россию и ЕС, мы говорим не о «выборе пространства» – определении конечного однородного облика пространства, а о «пространстве выбора» – возможностях деятельности для российских и европейских граждан. Основой такого увеличения видится последовательная либерализация экономики на основе реализации «четырех свобод», а также проведение переговоров с нашими партнерами о смягчении их внешнеторгового режима.

Приложение 1. Система финансового выравнивания в ФРГ (1948–2002 гг.)

Неравномерность социально-экономического развития регионов, порождающая целый комплекс управленческих проблем, характерна для любой страны, однако особую актуальность эти проблемы приобретают в государствах, построенных на федеративных принципах (ФРГ, Канада, РФ и др.). Видимо, именно это и обусловило стремление представителей научного сообщества найти такую модель федерализма, которая способствовала бы сглаживанию межрегиональных диспропорций. Так появилась модель немецкого, или «кооперативного федерализма», реализация которой в полной мере началась в конце 60-х – начале 70-х гг. прошлого века в связи с проведением в ФРГ налоговой реформы и принятием поправок (renegotiations) в Конституцию Германии (1969).

В основе немецкой концепции кооперативного федерализма лежит система финансового выравнивания возможностей земель, основные принципы которой укоренены в Конституции ФРГ. Согласно ст. 107 конституции «должно быть гарантировано, что различия в финансовых возможностях земель будут соразмерно выравниваться».

Политика финансового выравнивания, по сути, проводилась федеральным центром с самого начала образования Федеративной республики. Так, в 50–60-е гг. существовали четыре программы содействия аграрной промышленности страны: «Норд», «Эмсланд», «Развития морского побережья» и «Альпийский план». Впрочем, ни одна из них не служила комплексному улучшению финансового положения федерации, ибо в те годы не существовало четко выстроенной федеральной фискальной политики в отношении земель.

Существовавшая в Германии система «исключительного законодательства» федерации, «конкурирующего законодательства» и «рамочного законодательства» федерации породила целый ряд противоречий в компетенции земель и федерации, несогласованность интересов отдельно взятых земель. Дабы разрешить эту проблему, земли были вынуждены уступить некоторые предметы своего ведения федерации, что позволило последней все глубже вторгаться в сферу их интересов. Возникший таким образом «административный федерализм» в сочетании с проведенной налоговой реформой во многом способствовал выстраиванию системы финансового выравнивания, предполагающей чрезвычайно сложный процесс перерас-

пределения средств. Этот процесс включает три стадии выравнивания: первые две – «горизонтальные», третья – «вертикальная».

Первая стадия предполагает перераспределение порядка 25 % НДС в пользу земель с наименьшим уровнем дохода (в настоящее время это касается только восточных земель). После того как завершена первая стадия перераспределения, финансовая состоятельность каждой федеральной земли соотносится с ее финансовыми потребностями. Подобное соотношение определяется исходя из того, насколько объем налоговых поступлений в расчете на каждого жителя конкретной федеральной земли выше или ниже общенационального уровня. В результате выявляются те земли, которые и становятся донорами на второй стадии процесса перераспределения. На этом этапе слабые в финансовом отношении земли закрывают порядка 95 % своих потребностей. Третья стадия предполагает выделение федеральным правительством так называемых «дополнительных грантов». Речь идет о выплатах федерального уровня отдельным землям, направленных на покрытие особых потребностей земель в финансовых средствах, возникающих в силу осуществления теми определенных проектов, рассматриваемых в качестве «общей» задачи, то есть задачи федерального и земельного уровней.

В 1999 г. федеральный центр перечислил регионам примерно 26 млрд немецких марок³⁴ только в виде субсидий. Около 6,4 млрд марок в форме специальных выплат предоставлено городам-землям Берлину, Гамбургу и Бремену для компенсации «особых» затрат. 9 из 16 земель (в том числе 5 западных) получают федеральные субсидии (ежегодно около 1,5 млрд марок) в связи с непропорционально высокими расходами на политическое управление. Необходимость существования «особых» трансфертов, некоторые из которых не являются целевыми, вызывает сомнение у противников политики финансового выравнивания, ибо, по их мнению, это ведет к нецелевому использованию денежных средств за счет замедления экономического роста регионов-доноров.

В результате такого перераспределения денежные потоки между федеральным центром и землями, по разным оценкам, составляли ежегодно (вторая половина 90-х гг.) от 30 до 40 млрд DM. В 1999 г. подлежащая перераспределению сумма составляла 40,4 миллиарда немецких марок, в то время как в 1967 г. это было всего 2 млрд марок.

³⁴ 1 марка в 1999 г. примерно равнялась половине евро. Так, на 1 апреля 1999 г. курс составлял 0,5113 евро-центов за 1 марку:
<http://www.oanda.com/convert/classic>

В связи с только что приведенными цифрами очень показательны высказывание министра финансов Бранденбурга Вилмы Симон, которая в одном из своих интервью заявила, что «для получения аналогичной суммы заядлый игрок должен выигрывать в лотерею каждую неделю, и притом 630 лет подряд».

Таблица 1

Выравнивание финансового положения федеральных земель в 1975–1982 гг. (в млн немецких марок, в ценах 1980 г.)³⁵

Земли, обязанные сделать отчисления:

Год	Северный Рейн-Вестфалия	Баден-Вюртемберг	Гессен	Гамбург	Всего
1975	433,5	660,5	206,1	544,2	1844,3
1976	504,3	719,3	192,0	541,5	1957,4
1977	357,8	1057,4	258,4	618,2	2292,3
1978	12,2	1087,4	471,2	584,6	2265,4
1979	-	1135,6	517,7	832,5	2485,8
1980	76,3	1504,1	297,7	313,2	2191,3
1981	-	1635,5	358,7	424,5	2418,7
1982	-	1677,0	220,0	539,0	2436,0

Земли, получающие отчисления:

Год	Бавария	Нижняя Саксония	Рейнланд-пфальц	Шлезвиг-Гольштейн	Саар	Бремен	Всего
1975	368,6	717,6	294,3	239,4	178,9	45,5	1844,3
1976	332,1	768,3	340,7	269,3	195,5	51,5	1957,4
1977	339,3	929,1	296,6	321,8	210,8	144,7	2242,3
1978	299,0	885,7	355,5	354,4	216,0	154,8	2265,4
1979	327,9	1002,2	291,1	401,6	228,0	235,0	2485,8
1980	402,6	753,5	246,7	323,0	287,3	178,2	2191,3
1981	267,4	1007,0	302,4	421,1	259,3	161,0	2418,2
1982	274,0	1023,0	241,0	438,0	269,0	191,0	2436,0

Соотнесение данных, приведенных в *табл. 1*, с тенденцией роста ВВП в последнее десятилетие (*табл. 2*) показывает, что система финансового вы-

³⁵ Finanzbericht 1983. Bonn, BMF, 1982. S. 102–103.

равнивания, предполагаемая моделью кооперативного федерализма, не приводит к достижению ожидаемых результатов. Бесспорно, Бавария, которая сейчас является одним из основных доноров, до середины 1980-х гг. принадлежала к числу бедных регионов, получавших средства из фондов перераспределения. Однако политика выравнивания не является единственной причиной успеха этой земли. Среди прочих причин следует выделить, во-первых, появление предприятий военно-промышленного комплекса, против строительства которых на своей территории некоторые земли энергично возражали; во-вторых, своевременный отказ от использования угля в качестве энергоносителя, в результате чего сегодня в Баварии самые низкие тарифы на электроэнергию.

Кроме этого, при анализе эффективности политики перераспределения стоит учесть объемы трансфертов, предоставлявшихся федеральным правительством восточным землям в период с 1991 по 1995 гг. (1991 – 134,4 млрд DM; 1992 – 164,1 млрд DM; 1993 – 170,8 млрд DM; 1994 – 173,5 млрд DM; 1995 – 211,5 млрд DM).

Объем средств, перераспределяемых между федеральными землями, постоянно растет. На 1998 г. Федеральное министерство финансов установило общий объем финансовых вливаний в 12,25 млрд немецких марок. Дополнительно к этому выделяются федеральные дотации в размере свыше 25 млрд немецких марок. Львиную долю этих средств получают земля Берлин и новые федеральные земли. Налогов, собираемых на их территории, согласно первичному распределению налогов в соответствии со ст. 10б конституции ФРГ, было бы совершенно недостаточно для выполнения даже самых неотложных задач.

Тем не менее устоявшийся механизм финансового выравнивания не может не вызвать огонь критики со стороны правительств регионов-доноров, ибо в результате «горизонтального» и «вертикального» перераспределения финансовое положение земель-реципиентов улучшается, за счет ухудшения положения земель-доноров. Несмотря на то, что политика выравнивания формально направлена на смягчение различий, в действительности получается такая парадоксальная ситуация, когда уровень поступлений после перераспределения финансов у слабой земли может быть значительно выше, чем у сильной.

Так, в результате процесса перераспределения в 1996 г. земля Баден-Вюртемберг, занимавшая 3-е место по объему финансовых поступлений (после Гамбурга и Гессена), неожиданно оказалась на 15-м месте, перед Баварией. Напротив, земля Саар, занимавшая 11-е место до процесса перераспределения в результате отчислений со стороны сильных в финансовом отношении земель, очутилась на 3-м месте. В 1997 г. профессор Г. Арндт

(Hans-Wolfgang Arndt) из Мангейма в своем докладе «Финансовое выравнивание и конституционное право» отметил, что «действующая фискальная система в среднем на 50 % ограничивает потенциал сильных в финансовом отношении земель»³⁶.

Таблица 2³⁷

**ВВП Германии в территориальном разрезе с 1994 по 2002 гг.
в текущих ценах (млн EUR)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Баден-Вюртемберг	244.730	254.249	260.546	265.754	276.821	286.307	294.667	301.663	307.443
Бавария	289.192	297.984	305.227	312.335	326.926	337.628	352.620	360.783	368.917
Берлин	75.036	77.393	76.232	75.066	75.450	75.401	75.749	76.189	77.131
Бранденбург	33.902	36.633	38.419	39.483	40.500	41.969	43.000	43.583	44.117
Бремен	19.421	19.738	19.757	20.404	21.029	21.231	21.902	22.448	22.962
Гамбург	61.499	63.456	64.754	66.735	68.658	69.561	71.947	73.570	75.178
Гессен	154.628	160.292	164.444	167.826	172.085	178.034	183.850	188.055	191.610
Мекленбург-Передняя Померания	24.133	26.077	27.101	27.628	27.861	28.851	28.910	29.168	29.611
Нижняя Саксония	154.899	157.676	159.587	162.788	169.194	172.551	176.579	180.426	183.124
Северный Рейн-Вестфалия	393.369	408.728	411.366	420.783	432.506	440.619	450.137	458.078	463.963
Рейнланд-Пфальц	78.047	80.998	81.737	83.493	85.132	87.713	89.427	91.042	93.300
Саар	21.689	22.714	22.246	22.744	23.232	23.671	24.248	24.780	25.432
Саксония	61.917	66.975	69.609	70.069	70.928	72.639	72.340	74.241	75.793
Саксония-Анхальт	35.370	37.157	38.757	40.036	40.702	41.434	41.843	42.528	43.314
Шлезвиг-Гольштейн	55.003	57.251	58.535	59.640	60.655	62.080	63.478	64.505	65.637
Тюрингия	32.665	33.979	35.382	36.815	37.721	38.911	39.304	40.139	40.667
Всего по Германии	1.735.500	1.801.300	1.833.700	1.871.600	1.929.400	1.978.600	2.030.000	2.071.200	2.108.200

³⁶ Arndt, Hans-Wolfgang. Finanzausgleich und Verfassungsrecht; Gutachten für das Land Baden-Württemberg und Freistaat Bayern, unveröffentlichtes Manuskript, Mannheim, 1997.

³⁷ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

Таким образом, политика финансового выравнивания приводит к тому, что, с одной стороны, количество земель-доноров, особенно после воссоединения Германии, существенно сократилось, с другой, увеличивается зависимость слабых в финансовом отношении земель (*finanzschwachen Laendern*) от федерального центра (*Bund*)³⁸.

В настоящее время правительства федеральных земель действуют в достаточно жестких федерально-правовых рамках, что не оставляет им большого простора для собственной инициативы в части планирования доходов и расходов. В результате этого дееспособность земель и общин даже в традиционных сферах их компетенции (образование и наука, полиция, здравоохранение и социальное обеспечение) фактически намного ниже, чем можно было бы предположить, исходя из принципов распределения полномочий.

Вместе с тем, благодаря созданным условиям, когда даже самая бедная федеральная земля имеет уровень финансовой обеспеченности в размере 99,5 % от среднегерманского, местные правительства тратят куда большие средства, нежели это им позволяет их собственный бюджет. А это, в свою очередь, еще и в сочетании с ограниченной возможностью земель в повышении собственных доходов, приводит к тому, что местные правительства теряют всякие стимулы к эффективному управлению финансовыми средствами.

Так, с очевидными финансовыми трудностями сталкиваются такие федеральные земли, как Саар и Бремен, правительства которых, несмотря на постоянный дефицит бюджета и растущий уровень долга, отказываются сократить свои расходы. Получается, что немецкая система кооперации разрушает связь между существующим налогообложением и процедурой принятия решений о тратах, что, по сути, является критичным для осуществления эффективного управления.

При анализе деятельности земельных правительств, видимо, можно использовать так называемую модель поведения бюрократии Нисканена. В соответствии с ней государственный служащий (в данном случае – чиновники региональных администраций) максимизируют размер бюджета, за который они несут ответственность, предполагая, что вознаграждение чиновников, объем властных полномочий и прочие выгоды положительно зависят от величины бюджета.

³⁸ *Rudolf Hrbek. Die Laender in der foederativen Struktur Deutschlands // Otto Kretschmer/Rudolf Hrbek. Standortpolitik und Regionalisierung in Europa. Baden-Baden, 1999.*

Спустя десятилетия становится очевидным, что сложившаяся в Германии система выравнивания финансовых возможностей земель является довольно сложной и малоэффективной. Представляется, что существующая система распределения налоговых средств и, в особенности, механизм финансового выравнивания запутывают и уменьшают ответственность каждого уровня за свою финансовую политику. Крупным недостатком существующей системы является то, что налоговые поступления лишь в относительно малой степени идут на пользу тому региону, в котором они собираются.

В связи с этим особую актуальность приобретает политический аспект действия системы финансового выравнивания. Большинство германских ученых-федералистов полагают, что на результаты избирательных кампании «земельного уровня» в большей степени оказывает влияние политика федерального канцлера и его правительства, нежели результаты деятельности правительства конкретной земли. Дело в том, что у избирателей нет необходимой информации для того, чтобы проанализировать деятельность местного правительства с точки зрения его экономической эффективности. Это предположение основано на эмпирическом анализе результатов выборов на уровне федеральных земель. Так, шансы на переизбрание в ландтаг (земельный парламент) действующего депутата, скажем от СДПГ, находятся в прямопропорциональной зависимости от успеха членов партии на федеральном уровне³⁹. Именно поэтому СМИ, рядовые избиратели, а также местные политики очень часто склонны экстраполировать результаты местных выборов на выборы общенемецкого уровня.

Таким образом, получается, что, для того чтобы выиграть выборы в региональный законодательный орган, в особенности, если речь идет о земле-реципиенте, федеральному правительству выгоднее принимать популистские решения (увеличить объем трансфертов), нежели провести эффективную избирательную кампанию.

В последние годы со стороны глав правительств земель-доноров все жестче звучит критика в адрес сторонников модели кооперативного федерализма, в основе которой лежит административная и фискальная политика федерального центра. Безусловно, кооперативный федерализм формирует порядок социальной и хозяйственной устойчивости, однако не создает стимулы для инновационных прорывов (и даже препятствует этому). Предметом борьбы является большая часть налоговых поступлений, собираемая с

³⁹ *Rodden, Jonathan*. «Creating a More Perfect Union: Electoral Incentives and the Reform of Federal Systems». Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, April 16, 1999.

предприятий и граждан земель-доноров, которая в соответствии с действующей фискальной системой подлежит перераспределению. По мере развития интеграционных процессов внутри «единой Европы» все популярнее становится концепция «конкурентного федерализма», предполагающая проведение региональной политики на основе принципа децентрализации, т.е. предоставление регионам все большей самостоятельности, в том числе и в финансовой сфере.

В ноябре 1999 г. Федеральный Конституционный суд в Карлсруэ по ходатайству южных земель-доноров (Баварии, Баден-Вюртемберга и Гессена) решил установить к 2005 г. новые нормы выравнивания финансовых возможностей земель. Согласно решению Карлсруэ, нынешняя система должна действовать только до 2004 г. Дополнительные федеральные дотации в особых случаях (§ 11 абз. 4 Закона о финансовом выравнивании) предусмотрены также лишь до 2004 г. Временные дотации действуют до 2005 г.

В том случае, если достичь договоренности к намеченным срокам не удастся, перераспределение средств больше производиться не будет. Для некоторых федеральных земель – прежде всего для новых (восточных) земель и Берлина – это означало бы финансовый крах. Показателен в этой связи тот факт, что к середине 1990-х гг., т.е. за пять лет после воссоединения Германии, новые земли достигли таких объемов задолженности, которые сравнимы с 70 % долга старых земель.

По мнению сторонников концепции конкурентного федерализма, характер новой фискальной системы должен определяться отнюдь не выравниванием финансовых возможностей федеральных земель, как того и требует ст. 1 абз. 2 предл. 1 конституции ФРГ. Вместе с тем они не ставят под сомнение принципы федерального устройства и финансовое выравнивание как таковое, благодаря которому достигается основная цель региональной политики – сближение уровней жизни в разных районах страны. Однако настаивают на том, что следует усилить стимулы к проведению эффективной финансовой политики, результативность которой должна соответствовать и выше вознаграждаться. В противном случае стремление к всеобщей «уравниловке» неизбежно приведет к необходимости делить все уменьшающийся пирог.

Предлагается ограничить перераспределение финансовых средств таким образом, чтобы различия между регионами оставались, ибо в противном случае ни у федерального центра, ни у рядового избирателя нет никакой возможности судить об успехах или неудачах в экономическом соревновании, об экономической мощи и собственных доходах каждой федеральной земли. Доходы региональных бюджетов должны в большей степени соот-

ветствовать качеству политики региональных властей, а реализуемые ими мероприятия в большей степени финансироваться из собственных доходов.

По мнению правительств Баварии и Баден-Вюртемберга, принцип демократии предопределяет возникновение финансового неравенства между землями. Они считают, что нивелирующее результаты экономической и финансовой политики земель перераспределение средств, которое выражается в различных объемах поступлений в земельные бюджеты, противоречит принципу демократии. А потому действующая распределительная система, по мнению сторонников модели конкурентного федерализма, должна быть заменена разделительной, предполагающей максимальную ответственность за финансовую политику, что, в свою очередь, является предпосылкой к конкуренции. Разделительная система отвечает принципу фискальной эквивалентности, т.е. договоренности между тем, кто получает выгоду, и объектом затрат. Решение о выделении средств и их отчисление должны быть сосредоточены в руках земельного парламента или коллегии представителей общины. Иными словами, не должно быть такой ситуации, когда одна инстанция принимает решения о платежах и затратах, а другая вынуждена покрывать расходы. Вообще принцип субсидиарности, который предполагает модель кооперативного федерализма, «получит оправдание лишь в том случае, если получатели сначала наведут порядок «у себя дома» и исчерпают собственные возможности для санации своей экономики. Система, при которой земли в существенно большей мере, чем теперь, сами бы определяли задачи, соотносили свои доходы и расходы, необходима уже потому, что она куда более прозрачна, нежели ныне существующая. Существующая путаница затрудняет объективную оценку состояния потребностей и ресурсов»⁴⁰.

По мере усиливающейся с каждым годом глобальной конкуренции в условиях интегрирующейся Европы растет понимание того, что регионы (не только как государственные, но и просто как территориальные образования) являются частью пространственной экономической системы, формируемой силами конкуренции. В результате на первый план выходит конкурентоспособность территориальных образований. А потому уже в ближайшее время просто необходимо отказаться от политики «раздачи субсидий» регионам-реципиентам за счет более развитых регионов-доноров и использовать более тонкие механизмы, способствующие созданию благоприятно-

⁴⁰ *Мейер Хайнрих Йоханнес. Распределение финансовой власти в федеративном государстве // По материалам конференции, состоявшейся 28–29 марта 2003 г. в Казанском институте федерализма. Сессия № 3. Финансово-налоговая система.*

го инвестиционного климата, ведущего в перспективе к повышению конкурентоспособности региона.

Займствование столь обременительных для бюджета перераспределительных институтов особенно опасно для переходных стран, что подтверждают данные статистического анализа [высокая значимость сбалансированного бюджета для выхода из постреволюционной рецессии – см. *May B., Яновский К. и др.* Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. М.: ИЭПП, 2003 (табл. 2)].

Кроме того, перераспределительные меры, направленные на выравнивание общественных благ, поставляемых в каждом регионе, не только подрывают стимулы региональных властей к улучшению инвестиционного климата, но и ослабляют одно из основных конкурентных преимуществ бедных регионов – меньшие запросы местной рабочей силы. Попытка искусственно завысить социальный стандарт, подрывающая это преимущество угрожает лишь зафиксировать отставание небогатых стран и регионов.

В единой Европе завышение такого стандарта ослабляет конкурентные преимущества молодых рыночных экономик и их граждан на рынке труда.

Фактически меры по навязыванию стандартов, вроде описанной ниже «Европейской социальной хартии», полезны дряхлеющим под грузом административного и налогового бремени фирмам «Старой Европы».

Приложение 2. К вопросу о ратификации Европейской социальной хартии

1. Непосредственные следствия ратификации документа

Большая часть статей содержит оговорки «по возможности», «по мере возможностей». Там, где таких оговорок нет, сами формулировки означают лишь требование продвигаться к обозначенной в статье цели («стороны обязуются принять меры для...» или «стремиться к...»), но не определяют сроки и темпы продвижения. Например:

«Статья 30. Стороны обязуются: а) принять меры в рамках всеобъемлющей и скоординированной программы к приобщению лиц, живущих в условиях бедности и социального ostrакизма, к занятости, обеспечению их жильем, медицинской помощью, культурными ценностями, организации для них обучения...».

«Статья 31. Право на жилье. Для обеспечения эффективной реализации права на жилье Стороны обязуются принимать меры, направленные на:

- 1) Предоставление жилья на уровне адекватных стандартов.

2) Предотвращение бездомности и сокращение числа бездомных, имея в виду постепенную ликвидацию бездомности.

3) Сделать цену на жилье доступной для людей, не имеющих достаточных средств».

Немного большей четкостью отличается требование статьи 12 «Право на социальное обеспечение»:

«Для осуществления эффективной реализации права на социальное обеспечение Стороны обязуются:

1. Создать и поддерживать систему социального обеспечения.

2. Поддерживать систему социального обеспечения на удовлетворительном уровне, по крайней мере достаточном для ратификации Европейского кодекса социального обеспечения»⁴¹.

Однако эта статья входит в перечень девяти статей, из которых подписавшая сторона обязана выполнять лишь шесть.

Таким образом, анализ текста Конвенции показывает, что краткосрочные последствия ее ратификации для государственного (консолидированного) бюджета незначительны.

2. Долгосрочные последствия принятия документа.

Ратификация документа может привести к усилению позиций различных лоббистских групп (связанных как с соответствующими государственными фондами, так и с постсоветскими организациями типа ФНПР).

Еще более серьезной угрозой могут быть судебные решения. Поскольку Хартия дает возможности для разных толкований, суд может выносить (по искам тех же «профсоюзов») решения со ссылкой на п. 4 статьи 15 Конституции РФ о приоритете международных обязательств и норм международного права. Судебные решения, в отличие от расплывчатых и осторожных формулировок Хартии, могут иметь конкретные последствия для бюджета.

Возникновение таких ситуаций тем более вероятно, что соответствующие статьи Хартии могут рассматриваться, как уточнение положений статей 37 (п. 5), 38–41 и 43 Конституции РФ (социальные права), а само судебное решение как необходимое толкование соответствующей нормы. Хотя самостоятельная прецедентная активность российских судов невелика, однако при соответствующей политической конъюнктуре (например, предстоящие выборы губернатора и т.п.) под давлением региональных властей такие решения могут быть приняты.

⁴¹ Подробнее о «Европейском кодексе социального обеспечения» (European Code of social security), принятом в Страсбурге в 1964 г., см. ниже.

Отдельную опасность представляет закрепление с помощью Конвенции в юридической практике самих понятий «Право на социальное обеспечение», «Право на профессиональное обучение», «Право на защиту от бедности» и иных подобных норм явно идеологического, а не правового свойства. Особенно опасно это в стране, где действительные права, обеспечивающие экономический рост и, в перспективе, возможность достижения высокого стандарта социальных гарантий⁴², не укоренены, а «квазиправа» – наследие идеологических войн – напротив, сохраняют привлекательность и способствуют росту экономически необеспеченных ожиданий населения.

3. Позитивные последствия принятия и альтернативные варианты достижения аналогичных результатов

Нормы статьи 18 Конвенции («Право заниматься деятельностью, приносящей доход, на территории других Сторон»)⁴³, а также статьи 19 («Право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь»)⁴⁴ вполне соответствуют экономическим интересам Российской Федерации.

⁴² Собственность, неприкосновенность личности и право на судебную защиту, свобода слова, мысли, совести и т.д.

⁴³ Для обеспечения эффективной реализации права заниматься деятельностью, приносящей доход, на территории любой другой Стороны обязуются:

1. Применять действующие правила в либеральном духе.
2. Упростить имеющиеся формальности и сократить или ликвидировать судебные расходы и иные платежи, выплачиваемые иностранными работниками или их предпринимателями.
3. Либерализовать индивидуально или коллективно правила, регулирующие труд иностранных работников.
4. Признать право граждан покидать страну и заниматься приносящей доход деятельностью на территории других государств – участников Хартии.

⁴⁴ 4. Обеспечить работникам-мигрантам, законно находящимся на территории страны приема, в той мере, в какой это регулируется национальными законами и регламентами и подвергается контролю административных властей, обращением, не менее благоприятным, чем своих граждан, в отношении:

- а) заработной платы и других условий труда;
- б) членства в профсоюзах и пользования благами коллективно-договорного регулирования труда;
- в) жилья.

Приток иностранных рабочих в сфере строительства, ЖКХ и по ряду других специальностей при разумной и либеральной политике государства существенно снижает стоимость жилья и ряда услуг для большинства населения, не создавая сколько-нибудь существенного напряжения на рынке труда.

Необходимо обеспечивать гарантии безопасности и достоинства этих работников от посягательств со стороны националистических элементов (их пресечение, включая максимально жесткое и публичное наказание виновных). Представляется целесообразным внесение таких норм в КЗоТ и, возможно, в двусторонние договоры с заинтересованными государствами.

Приложение 3. Краткая информация о Европейском Кодексе социального обеспечения

Европейский кодекс социального обеспечения (European code of social security, далее – Кодекс) предъявляет к подписавшим его странам более определенные требования, нежели Социальная хартия.

Государства гарантируют выплату пособий определенному кругу нуждающихся лиц (не менее 50 % от соответствующей категории лиц из числа

-
5. Обеспечить таким работникам обращение не менее благоприятное, чем гражданам страны приема, в отношении налогов и сборов.
 6. Обеспечить, насколько это возможно, воссоединение семей иностранного работника, которому разрешено пребывание в стране приема.
 7. Обеспечить таким работникам обращение, не менее благоприятное, чем гражданам страны приема, в отношении судебных процедур, относящихся к вопросам, получившим регулирование в данной статье.
 8. Не допускать высылки работников-мигрантов, законно находящихся в стране приема, если они не угрожают национальной безопасности, публичным интересам или общественной морали.
 9. Разрешить в определенных законом пределах перевод на родину определенной части заработной платы и иных доходов работников-мигрантов в соответствии с их желанием.
 10. Распространить предусмотренные в данной статье защиту и помощь на независимых работников-мигрантов.
 11. Поощрять и облегчать обучение работников-мигрантов и членов их семей языку страны приема, а если в этой стране имеется несколько национальных языков, одному из них.

постоянно проживающих в стране, независимо от гражданства). К нуждающимся относятся лица в перечисленных случаях и ситуациях, а именно:

- при болезни, связанной с потерей трудоспособности (часть 3 Кодекса);
- при безработице (часть 4 Кодекса);
- по достижении определенного возраста (старости, часть 5 Кодекса);
- при получении травмы на производстве или производственном заболевании (часть 6 Кодекса);
- при определенных семейных проблемах («типичный получатель» – вдовец с двумя детьми; часть 7 Кодекса);
- при родах (часть 8 Кодекса);
- при наступлении инвалидности (часть 9 Кодекса);
- при потере кормильца (типичный получатель – вдова с двумя детьми; часть 10 Кодекса).

Базой для расчета пособия являются ставки заработной платы соответствующего лица до утраты им трудоспособности. Под ставкой подразумевается «заработная плата, гарантированная законами и обычаями, ... коллективными договорами» в данной стране для данной категории работников.

Порядок расчета определяется статьями 65–67 Кодекса.

Выплачиваемое пособие должно гарантировать защищаемому лицу «содержание в здоровом и приличном состоянии». Каковое требование считается выполненным также и в том случае, если нуждающийся получает надбавку к базовой ставке «не менее, чем в 30 %».

Базовые ставки составляют от 40 до 50 % заработной платы до утраты трудоспособности или наступления иных оснований для назначения пособия.

Пособия выплачиваются постоянно, либо в течение определенного срока (от 13 недель и более).

Дополнительные соглашения к Кодексу предусматривают также оплату (при условии 25 % участия получателя) расходов на лекарства, посещение и услуги лечащего врача после выписки из больницы на срок до 52 недель.

Государство, взявшее на себя обязательства по данному документу, обязано выполнять 6 из перечисленных выше частей Кодекса. Причем 3-я часть считается за две, а 5-я за три части.

Таким образом, взятие обязательств по статье 12 Хартии влечет за собой также и выполнение перечисленных выше обязательств. Хотя для некоторых категорий перечисленных выше лиц это не ведет к увеличению обязательств Российской Федерации, но ратификация Хартии без оговорки по статье 12 (каковая, как отмечалось выше, вполне возможна) жестко фиксирует для страны с переходной экономической стандарт социального обеспечения развитой страны.