

БЕЛАРУСЬ И ЕВРАЗИЙСКИЙ СОЮЗ: ПОШАГОВАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Оригинальная версия публикации на английском языке:

<http://www.fride.org/publication/1137/belarus-and-the-eurasian-union:-incremental-integration>

Основные положения:

- Основной мотивацией участия Беларуси в Едином экономическом пространстве является поиск внешней ренты, в частности, в виде энергетических субсидий от России, которые имеют жизненно важное значение для режима Лукашенко.
- Беларусь будет неохотно продвигаться в сторону дальнейшей евразийской интеграции и в то же время использовать различные лазейки для снижения интеграционного давления и максимального использования ее выгод.
- В то время как страны Центральной Европы и Балтии для достижения своей европейской мечты были готовы заплатить высокую цену в виде болезненных реформ, Беларусь желает получать от евразийской интеграции исключительно дивиденды.

Введение

Оценка участия Беларуси в Едином экономическом пространстве (ЕЭП) дает представление о том, каким образом будет выглядеть Евразийский союз (ЕАС), который планируется запустить в 2015 году. ЕЭП, официально созданный в январе 2012 года, рассматривается как личный проект президента России Владимира Путина, и в значительной степени основан на Таможенном союзе между Россией, Беларусью и Казахстаном, созданном в 2009 году, и Евразийском экономическом сообществе (ЕврАзЭС). Новый интеграционный процесс отражает усилия Москвы по созданию наднациональной нормативно-правовой базы по примеру Европейского Союза и частично с него скопированной. При этом, так как Россия форсирует углубление интеграции, а процесс принятия решений остается непрозрачным и сложным, Беларусь и Казахстан вероятнее всего будут притормаживать процесс создания полноценного Евразийского союза.

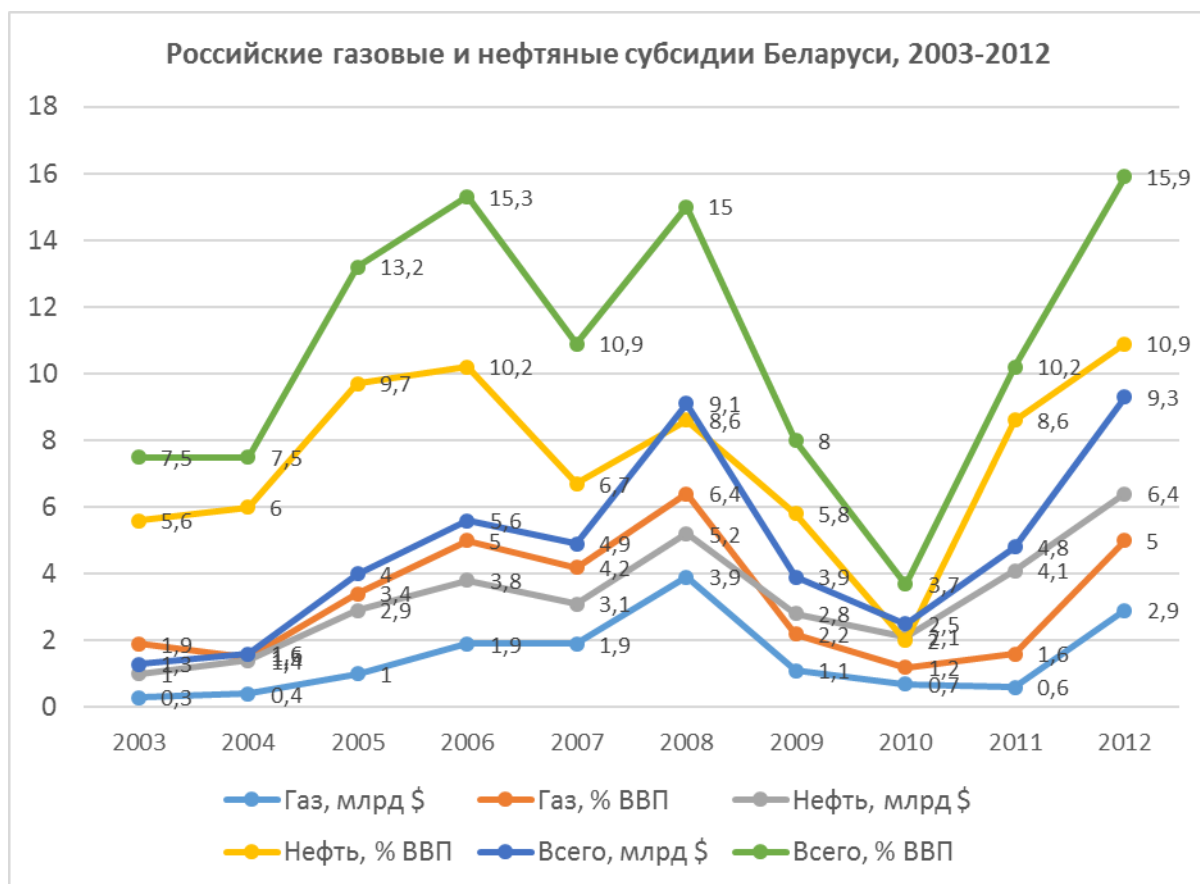
Минск тщательно изучает предлагаемую Москвой интеграционную структуру, пытаясь найти баланс своей внешней политики в отношении России и Европейского Союза. В то время как ЕС ставит ясные политические и экономические условия для потенциальных членов (Копенгагенские критерии), Москва платит Минску за членство в своем интеграционном проекте, ожидая, что новая наднациональная нормативно-правовая база будет содействовать процессу экономической интеграции по подобию западноевропейской.

Беларусь пытается избежать крупных уступок России, одновременно не сжигая мосты в отношениях с ЕС. В этом смысле, Минск использует либо пытается использовать существующие и создает новые лазейки в рамках ЕЭП, чтобы обойти правила и максимизировать краткосрочные экономические выгоды путем получения ренты (субсидий) со стороны России. Компетенции и процедуры принятия решений Евразийской экономической комиссией - наднационального координирующего органа ЕЭП - оставляют значительные возможности для политического маневрирования. Такой подход уже применялся в Союзном государстве России и Беларуси — начавшемся в 1996 году непрекращающемся интеграционном проекте. Минск не заинтересован в создании в ближайшее время полноценного Евразийского союза, если только такой союз не будет отвечать основным условиям Минска. Вместе с тем, Беларусь, возможно, недооценивает серьезность нового интеграционного проекта России и ее готовности действовать быстро.

Выгоды для Беларуси

Экономический выигрыш. Российские финансовые субсидии, жизненно важные для командно-административной экономики Беларуси, поступают в форме низких цен на газ, реэкспорта нефтепродуктов, производимых из сырой российской нефти, и привилегированного доступа белорусских товаров на российский рынок.

По имеющимся оценкам, газовые и нефтяные субсидии в 2012 году составили до 15,9 % ВВП Беларуси. В 2013 году Россия предпринимает попытки сократить косвенные субсидии за счет снижения объемов экспорта нефти. Предыдущее снижение субсидий в 2010 году можно рассматривать как реакцию на нежелание Минска присоединиться к интеграционным планам Кремля. Это свидетельствует о том, что Россия ставит (неписанные) политические условия членам ЕЭП, а также демонстрирует, какое давление может быть оказано на потенциальных членов ЕАС. Посыл Кремля понятен: только дальнейшая интеграция принесет дальнейшие субсидии.



Источник: 'Belarus Reality Check' non-paper, Eastern Europe Studies Centre

Через евразийский проект Беларусь надеется получить доступ и к казахской нефти. Беларусь и Казахстан были бы рады роли России как транзитной страны, для возможностей экспорта казахских энергоносителей в Беларусь и далее в ЕС. В ходе официального визита в Минск в мае 2012 года, президент Казахстана Назарбаев заявил, что стороны надеются на дальнейшую децентрализацию российского рынка транспортировки энергоресурсов. Вероятно Москве придется соглашаться на определенные компромиссы ради дальнейшего прогресса интеграции, в том числе в вопросах транзита, упрощения и удешевления доступа Беларуси к казахским энергоресурсам. Поскольку в рамках Таможенного союза стороны за некоторыми исключениями согласились о единых внешних тарифах, Беларусь больше не может манипулировать тарифными ставками для защиты собственного рынка. Тем не менее, она в состоянии блокировать российские соглашения о зоне свободной торговли (ЗСТ) с третьими странами в целях обеспечения своего привилегированного положения на рынке России, о чем свидетельствует пример с Новой Зеландией. Беларусь является главным экспортером молочной продукции в Россию и по всей видимости не желает давать зеленый свет соглашению о свободной торговле между Таможенным союзом и Новой Зеландией, которое может навредить белорусским производителям молока и иметь пагубные последствия для молочной промышленности страны.

Миграция. Беларусь получает выгоду от мобильности рабочей силы в Россию. Несмотря на то что временная трудовая миграция — оценочно 200-300 тыс. человек в год — создает проблемы для белорусского рынка труда, страдающего от нехватки кадров в таких отраслях, как строительство, транспорт и здравоохранение, это перевешивается выгодами от снятия давления на рынок труда в других секторах экономики, а также малыми тратами на пособия по безработице и выгодами от притока денежных переводов, которые улучшают платежный баланс страны. В то же время сейчас на рассмотрении в российской Думе находится законопроект о внесении изменений в российский Закон о гражданстве, который предусматривает упрощенную процедуру получения российского гражданства для «российских соотечественников». Если он будет одобрен, Москва сможет использовать закон в качестве инструмента воздействия на Беларусь, делая возможной массовую паспортизацию белорусских иммигрантов с предоставлением им (и их семьям) постоянного места жительства.

Политические рычаги. Президент России Владимир Путин придает проекту евразийской интеграции большое значение. Это предоставляет Беларуси определенный рычаг влияния в отношениях с Россией. Как многолетний стратегический союзник Москвы, Минск время от времени позволяет себе роль «любимого проказника». Чиновники в Минске считают, что они могут рассчитывать на экономическую и политическую помощь России, поскольку крах нынешнего политического режима будет с большой вероятностью означать провал проекта Евразийского союза. Политический рычаг Минска также приобретает ценность в условиях, когда другие предполагаемые партнеры, в первую очередь Украина, либо колеблются, либо вообще не желают присоединиться к Евразийскому союзу.

Кроме того, у Беларуси больше возможностей влияния на принятие решений в рамках ЕЭП, нежели в Таможенном союзе. В Комиссии Таможенного союза Россия имела 57% голосов, тогда как Беларусь и Казахстан — по 21,5%. Механизм принятия решений в ЕЭП отвечает ожиданиям Минска в смысле «равного» политического веса в интеграционных структурах. Де-юре равное положение всех государств-членов и консенсусный (либо мажоритарный в некоторых сферах) принцип принятия решений обеспечивают Минску возможность замедлить процесс интеграции. Евразийская экономическая комиссия сосредотачивается в основном на исполнительных функциях, но даже ее мониторинговые механизмы относительно слабы. Расплывчатое распределение функций между Советом и Коллегией Евразийской экономической комиссии делает процесс принятия решений довольно громоздким, что может сыграть в пользу Минска.

Что Беларусь теряет

Ухудшение торговли и переориентация ПИИ. На сегодняшний день существенный эффект создания торговли между странами Таможенного союза не доказан. Согласно недавнему исследованию, проведенному Центром европейских политических исследований (CEPS), краткосрочный положительный эффект создания торговли между членами ЕЭП сомнителен. И Беларусь, и Казахстан интенсивно торгуют с Россией, в то время как их взаимная торговля и инвестиционное сотрудничество остаются весьма ограниченными. Торговля с Казахстаном составляет всего 1% от общего объема внешней торговли Беларуси. По состоянию на начало 2012 года, ни одна казахская компания не была зарегистрирована ни в одной из шести свободных экономических зон Беларуси.

Торговые отношения между Россией и Беларусью нередко имеют довольно напряженный характер. Уже с момента запуска ЕЭП имел место ряд небольших, не получивших широкой огласки в СМИ торговых войн, особенно по вопросам машиностроения и молочной продукции. Различные компании из стран-членов ЕЭП, пытаясь защитить свои экономические интересы, обращаются за помощью к национальным органам регулирования. В условиях подобного противостояния более крупный и влиятельный партнер (Россия), как правило, находится в более сильной позиции.

Обязательства России в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) по сути стали неотъемлемой частью законодательства ЕЭП. Учитывая, что Беларусь, которая не является членом ВТО, должна принять обязательства России по доступу на рынок товаров, такая «принудительная» либерализация торговли негативно скажется на белорусском экспорте в Россию (фармацевтическая продукция, холодильники, тракторы, моторные транспортные средства для перевозки грузов). Для белорусского внутреннего рынка членство России в ВТО в наибольшей степени скажется на возросшей конкуренции белорусским производителям грузовых автомобилей, тракторов, фармацевтических препаратов, рыбопродуктов и электротоваров.

Евразийская интеграция, в сочетании с вступлением России в ВТО, также ставит под угрозу способность Беларуси по привлечению прямых иностранных инвестиций (ПИИ) из других стран, кроме России. В последние пять лет, российские ПИИ в Беларусь увеличились более чем на 1000% и эта тенденция, вероятно, продолжится. Членство в ВТО создает дополнительные преимущества для России в конкуренции за ПИИ, вдобавок к лучшему бизнес-климату и относительно более предсказуемому институту прав собственности и более стабильным экономическим институтам. Перспектива привлечения китайских прямых иностранных инвестиций в Беларусь, на которую возлагались большие ожидания, тоже обречена на провал. Беларусь как небольшой рынок с нестабильным правом собственности не может стать ни инвестиционной платформой, ни надежной оффшорной зоной.

Критическая энергетическая зависимость от России. Дешевый российский газ, большие объемы сырой нефти, предназначенной для переработки и реэкспорта в страны ЕС, в сочетании с решением 2009 года о строительстве атомной электростанции с экономической и технологической помощью Москвы, обрекают Беларусь на полную энергетическую зависимость от России. Сохранение доступа Беларуси к дешевым российским энергоресурсам является жизненно важным для обеспечения макроэкономической устойчивости. В то время как российский газ является сырьем для белорусской промышленности и используется для отопления жилищного фонда, нефтепродукты являются основной категорией белорусского экспорта в ЕС (30-35 % от общего объема экспорта) и обеспечивают значительную часть ВВП. В 2011 году Минск продал оставшиеся акции своего газотранспортного оператора Газпрому за 2,5 млрд. долл., обеспечив себе значительную скидку в цене на газ. Это сделка показывает, на каких условиях Минск может продолжить процесс приватизации. Беларусь запросила цену за Белтрансгаз выше рыночной (с учетом предоставленной скидки на газ), на которую могла бы согласиться только Россия. Кроме того, не новые владельцы газопровода, а именно Минск продолжает устанавливать внутренние цены на газ, а также устанавливает и собирает плату за транзит. Газпром не владеет землей, а лишь самим трубопроводом. Это взаимовыгодная сделка: Минск получает столь необходимые денежные средства, в то время как Москва получает нужную ей информационную победу и подрывает перспективы диверсификации поставок энергии для Беларуси.

Уязвимость Беларуси усугубляется уменьшением зависимости России от транзитного потенциала Беларуси для транспортировки нефти в ЕС по трубопроводу «Дружба» после запуска в 2012 году нефтяного терминала БТС-2 в Санкт-Петербурге.

У Минска нет явных стимулов для поиска возможностей диверсификации поставок энергии до тех пор, пока Россия предоставляет энергетические субсидии. Белорусско-венесуэльское сотрудничество в энергетической сфере длилось недолго, а попытки привлечь казахстанскую и азербайджанскую нефть на белорусские НПЗ не принесли ожидаемых результатов. Они скорее стали инструментом дополнительного давления на Россию в вопросе поставок нефти. В связи с намерением Москвы сократить поставки нефти на белорусские НПЗ и учитывая потенциальное снижение доходов от продажи нефтепродуктов в результате снижения мировых цен на нефть, Минск может пойти на приватизацию белорусских НПЗ, если при этом будут обеспечены высокие цены на нефть и не утерян контроль над приватизированными предприятиями.

Белорусская политика поиска «лазеек»

В течение последних двух десятилетий Минск успешно создавал и поддерживал рентные потоки из Москвы (дешевый газ, нефть, привилегированный доступ к российскому рынку). Кроме того, Беларусь в своих интересах использовала различные лазейки в праве Таможенного союза и ЕЭП, чтобы ослабить свои обязательства.

Положения Таможенного союза и ЕЭП оставляют определенное пространство для маневра, но одновременно требуют от государств-членов иметь прозрачную и предсказуемую систему таможенных преференций, регулируемую на наднациональном уровне. По решению Комиссии Таможенного Союза 27 ноября 2009 №130 "О едином таможенно-тарифном регулировании таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации"ⁱ, освобождаются от импортных пошлин товары, поступившие «в рамках реализации инвестиционного проекта, соответствующего приоритетному виду деятельности». На практике, однако, в соответствии с Декретом Президента РБ 6 августа 2009 г. №10 "О создании дополнительных условий для инвестиционной деятельности в Республике Беларусь"ⁱⁱ, Беларусь может распространять преференции и льготы на всех инвесторов, которые заключили инвестиционные договоры с государством.

Решение № 130 также предусматривает, что компании освобождаются от ввозной таможенной пошлины, если ввозятся товары в целях проведения Чемпионата мира по хоккею в 2014 году. Однако Беларусь, похоже, истолковала это положение очень широко, предоставляя таможенные льготы на ввозимые товары в целях строительства объектов, жилых домов, торговых и офисных зданий, которые имеют мало общего с проведением чемпионата. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 19 марта 2012 г. "О внесении изменений в отдельные решения Комиссии Таможенного Союза по вопросам освобождения от уплаты ввозной таможенной пошлины отдельных категорий товаров" дополнительно включило в список исключений перечень товаров, ввозимых для целей строительства Островецкой атомной электростанции и ее эксплуатации в течение гарантийного срока.ⁱⁱⁱ

Кроме того, в рамках регулирования отдельных крупных инвестиционных проектов, государство зачастую издает нормативные акты «для служебного пользования», информация о которых не предоставляется общественности или третьим лицам. Евразийская экономическая комиссия обладает компетенциями в области регулирования конкуренции и деятельности государственных монополий, в связи с чем она уполномочена обращаться к властям государств-членов для получения любой соответствующей информации, за исключением «конфиденциальной» информации и информации для «ограниченного распространения» в соответствии с законодательством государств-членов. Несмотря на наличие формальной компетенции, Евразийской экономической комиссии может быть отказано в предоставлении информации относительно мер, изданных «для служебного пользования» что не позволяет ей эффективно выполнять свои функции и уменьшает степень ее полномочий в Беларуси.

Заключение

Беларусь согласилась присоединиться к евразийскому интеграционному проекту только после того, как Россия дала понять, что в противном случае не будет обеспечивать существенную финансовую поддержку. До тех пор, пока Москва предоставляет субсидии, Минск будет неохотно, но продолжать углубление интеграции. Данный процесс отражается в белорусских опросах общественного мнения. По данным недавнего исследования, опубликованного Белорусским институтом стратегических исследований, более 70% белорусов считают более тесную интеграцию с Россией приемлемой при условии, что это поспособствовало бы улучшению экономической ситуации в стране. Беларусь ориентируется на краткосрочные финансовые выгоды и политическое балансирование на грани, используя лазейки в законодательстве интеграционных структур. Она будет предпринимать все большие усилия, чтобы сохранить контроль над важными секторами экономики, особенно если Россия сможет сдерживать направленную на извлечение ренты политику Минска.. Страны Центральной Европы и Балтии для достижения своей европейской мечты были готовы заплатить высокую цену болезненных реформ. Беларусь же настроена получать от евразийской интеграции только дивиденды.

ⁱ <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=F90900005&p2={NRPA}>

ⁱⁱ <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=pd0900010&p2={NRPA}>

ⁱⁱⁱ <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=127954>