

Вступительное слово редактора

BISS представляет первый выпуск нового регулярного продукта под названием «**Евразийское обозрение**» — анализ процессов евразийской интеграции. Каждый выпуск данного мониторинга будет состоять из двух статей, в одной из которых эксперты расскажут об актуальных политико-экономических тенденциях и событиях евразийской интеграции, а вторая будет раскрывать отдельную тему номера.

Евразийская интеграция все больше определяет отношения Беларуси с Россией как с важнейшим политическим и экономическим партнером. Также она все больше сказывается и на нашей повседневной жизни. Так, установленные в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС ставки ввозных пошлин оказывают непосредственное влияние на цены на импортных товары (автомобили самый яркий тому пример), принимаемые технические регламенты устанавливают стандарты качества и безопасности потребляемой нами продукции, а меры по созданию единого рынка труда определяют тенденции трудовой миграции.

Заседание Высшего евразийского экономического совета, состоявшееся 29 апреля 2014 г., подтвердило намерения и заинтересованность России и далее единолично контролировать транспортную инфраструктуру, под которой понимаются (в том числе) нефте- и газопроводы, необходимые для поддержания лидерской позиции России на евразийском пространстве. Во время саммита лидеры стран евразийской тройки приняли два важных решения, одно из которых касается продолжения интеграции «вглубь», а другое — «вширь».

Во-первых, Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) совместно с национальными правительствами поручено доработать проект Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и до 12 мая направить его государствам-членам. Во-вторых, до 1 июня 2014 г. должен быть готов проект Договора о присоединении Армении к Таможенному союзу и Единому экономическому пространству.

В статье, посвященной актуальным событиям евразийской интеграции, аналитик BISS *Андрей Елисеев* показывает, в чем же состояла основная аргументация евразийских партнеров по нефтяному вопросу на прошедшем саммите. Он объясняет, чем евразийская интеграция принципиально отличается от ее неудачных предшественников на постсоветском пространстве и в чем ее экономический смысл, а также анализирует политические перспективы белорусской правящей элиты исходя из содержания евразийских договоренностей.

Тема номера первого выпуска «Евразийского обозрения» — развитие евразийской интеграции в сфере защиты конкуренции и антимонопольного регулирования. Именно в рамках этой сферы должны решаться сложные для евразийских партнеров вопросы демонаполизации поставок энергоресурсов и создания единого рынка нефти и нефтепродуктов. В своей статье эксперт *Александр Алешко* объясняет, почему евразийской тройке сложно прийти к консенсусу в этой сфере, рассказывает об этапах принятия единого законодательства в сфере защиты конкуренции, анализирует изменения новой редакции белорусского антимонопольного закона и размышляет о перспективах развития евразийской интеграции в области антимонопольного регулирования.

Андрей Елисеев,
Редактор «Евразийского обозрения»

Содержание:

Кульминация большой евразийской игры	3
Евразийская интеграция как качественно новый этап.....	3
Выгоды от региональной экономической интеграции.....	4
Евразийская интеграция и долгосрочные национальные интересы Беларуси.....	5
Основные несогласованные позиции: энергоресурсы и конкурентная политика.....	6
В чем суть нефтяной карты.....	7
Двусторонний бонус в обмен на отсутствие единого рынка нефти.....	8
ТЕМА ВЫПУСКА: Развитие евразийской интеграции в сфере защиты конкуренции и антимонопольного регулирования	9
Целесообразность принятия единого законодательства в сфере защиты конкуренции	9
Этапы принятия единого законодательства	10
Изменения в антимонопольном законе Республики Беларусь	11
Основные интересы стран-членов ЕЭП в сфере защиты конкуренции	12
Перспективы развития интеграции в сфере антимонопольного регулирования.....	12

Кульминация большой евразийской игры

Андрей Елисеев

Близится подписание Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), которое запланировано на 29 мая 2014 г., а значит, приближается кульминация большой интеграционной игры на постсоветском пространстве. Прения по ряду политических и экономических вопросов между евразийскими партнерами, конечно же, продолжатся и после подписания соглашения. Тем более что полноценный общий рынок, основанный на достижении «четырёх свобод» (свободное движение товаров, услуг, рабочей силы и капитала) без изъятий и ограничений с начала 2015 г. не будет запущен. Однако Договор о ЕАЭС цементирует систему принятия решений в рамках союза и основные экономические правила игры, тем самым определяя баланс выгод и издержек каждой из сторон на ближайшую и среднесрочную перспективу, а потому на кону сейчас стоит очень многое.

Евразийская интеграция как качественно новый этап

В отличие от предшествующих интеграционных инициатив на постсоветском пространстве с низкой результативностью Таможенный союз (ТС), ЕврАзЭС и Единое экономическое пространство (ЕЭП) представляют собой реально работающие структуры, хотя и они до сих пор изобилуют множеством изъятий из принципов свободной торговли. Обязательства по ТС и ЕЭП, в отличие от их менее удачных интеграционных предшественников в регионе, не просто изложены на бумаге, но и исполняются на практике. Беларусь, Россия и Казахстан к настоящему времени применяют общие ставки пошлин по отношению к третьим странам, устранили многие нетарифные барьеры в торговле, проводят серьезную работу по унификации стандартов и норм в различных сферах, сняли ограничения для трудовой миграции, а также принимают меры по координации макроэкономической и агропромышленной политики.

Более того, каждый из участников евразийской интеграции готов идти на уступки для достижения консенсуса. С одной стороны, белорусские власти пошли на непопулярную меру по увеличению ввозной таможенной пошлины на иностранные автомобили. Казахстан в рамках договоренностей по Таможенному союзу повысил чуть ли не половину величины своих прежних национальных таможенных тарифов. В связи с более серьезным контролем внешней таможенной границы стран ТС значительно сократилась контрабанда китайских товаров из Кыргызстана, что привело к повышению цен на ряд категорий товаров (одежда, электроника, бытовая техника) для казахстанского населения. С другой — Россия тоже пошла навстречу Минску и Астане, согласившись на принятие тарифов, защищающих ключевые производства стран-партнеров на их рынках. В итоге, на практике, вес российского тарифа на фоне согласованных в рамках ТС ставок оказался меньше теоретически предсказанного и предполагаемого исходя из гораздо большего размера российского рынка.

Как следует из результатов саммита высшей Евразийской экономической комиссии, который состоялся 29 апреля 2014 г., Россия не намерена образовывать единый рынок (подразумевающий введение единых импортных и экспортных пошлин), нефти и нефтепродуктов с 2015 г. Впрочем, принимая во внимание согласие сторон о подписании Договора о ЕАЭС в конце мая и учитывая принципиальную позицию А. Лукашенко, который сознательно поднял ставки накануне саммита («если мы сейчас не готовы, тогда давайте подписывать договор через 10 лет»), можно было предполагать, что Россия увеличит

нефтяную ренту для Беларуси или пойдет на другую форму дополнительного субсидирования союзника в рамках отдельной двусторонней договоренности.

Собственно, об этом и стало известно 9 мая: в 2015 г. Россия не будет взимать около половины объема экспортных пошлин на нефтепродукты, то есть субсидирование увеличивается примерно на 1,5 млрд долл. При этом не исключено, что с 2017 г. вся сумма экспортных пошлин на нефтепродукты (около 3,5 млрд долл.) будет оставаться в бюджете Беларуси. Более того, еще в апреле стало известно, что в 2014 г. Россия предоставит Беларуси желаемый объем беспошлинной нефти (23 млн тонн). Кроме этого, заявлено, что уже в мае 2014 г. Россия перечислит Беларуси \$2 млрд кредита для поддержания золотовалютных резервов. Таким образом, стало очевидно, что Россия готова и далее субсидировать белорусскую экономику и оказывать политическую поддержку А. Лукашенко. Серьезный экономический кризис страны-партнера негативно скажется на имидже и процессе евразийской интеграции, что не соответствует российским интересам. Вероятно, белорусская сторона пообещала России в ближайшем будущем пойти навстречу в вопросе создания совместных предприятий. Также не исключено, что часть акций нефтеперерабатывающих заводов будет продана российскому бизнесу.

Выгоды от региональной экономической интеграции

Каким образом Таможенный союз, Единое экономическое пространство и создаваемый ЕАЭС (по)способствуют экономическому росту и повышению благосостояния населения стран-участниц евразийского объединения?

Во-первых, устранение таможенных постов между странами ускоряет товародвижение и снижает издержки во взаимной торговле, т.к. дополнительные сутки простоя товара увеличивают его стоимость на несколько процентных пунктов. Устранение нетарифных барьеров в виде санитарных и фитосанитарных норм на продукты питания и сельскохозяйственные культуры и технических барьеров в торговле облегчает жизнь экспортерам, которые в противном случае вынуждены страдать от уплаты дополнительных сборов за дополнительную процедуру сертификации или от уплаты взяток за успешную квалификацию поставляемой продукции. Кроме этого, часть товаров, которыми торгуют между собой страны-участницы ЕЭП, должны стать дешевле в результате унификации тарифов на железнодорожные перевозки.

В-вторых, углубление экономической интеграции в состоянии вызвать ряд положительных структурных экономических плюсов в виде более эффективного использования труда и капитала, производственной кооперации и роста отдачи за счет сотрудничества в научно-исследовательских разработках. Так, например, Россия планирует развивать кооперационные связи с Беларусью в автомобилестроении, оборонном и космическом комплексе, телекоммуникациях. Стороны обсуждают также создание пяти совместных предприятий: МАЗа с КамАЗом, "Гродно Азота" с "Газпромом", "Пеленга" с "Роскосмосом", "Интеграла" с "Росэлектроникой" и МЗКТ с "Ростехнологиями". Россия и Казахстан собираются развивать интеграционные проекты в черной и цветной металлургии, атомной и аэрокосмической сфере. Успешная конкуренция с ведущими мировыми производителями на внешних рынках требует укрупнения, поглощения или выдавливания части производителей. Соглашения в рамках ЕЭП и Договор о ЕЭАС оговаривают обеспечение равнодоступности для предприятий и хозяйствующих субъектов стран к услугам монополистов в энергетике, на транспорте и так далее, что должно привести к росту конкуренции и демонополизации части рынков.

В-третьих, в более долгосрочной перспективе вступают в силу институциональные экономические эффекты в виде роста конкурентоспособности экономик и предприятий, выравнивания социально-экономического развития регионов и стран-участниц евразийской интеграции. Стимулом для проведения модернизации предприятий становится возросшая конкуренция с иностранными производителями, которые получают равные условия для деятельности на местном рынке.

В то время как положительный эффект от устранения нетарифных барьеров в межстрановой торговле евразийской тройки уже имеет место, важным остается вопрос о том, насколько искренне страны будут и далее выполнять зафиксированные на бумаге договоренности, обеспечивая свободное движение товаров и услуг и равные условия для инвестиционной деятельности, воздерживаясь при этом от новых нетарифных барьеров и реализуя прозрачные тендеры со свободным участием компаний из стран-партнеров. В условиях замедленного экономического роста в России и Беларуси страны могут усилить протекционизм и импортозамещение, в том числе и для товаров из стран-партнеров по ЕЭП, в целях максимальной загрузки мощностей национальных предприятий. Еще одним определяющим фактором является эффективность работы наднациональных органов ЕАЭС, которые будут следить за ситуацией в подотчетных им сферах, а именно — будут ли они в состоянии принимать решения, обязательные для исполнения национальными органами.

Евразийская интеграция и долгосрочные национальные интересы Беларуси

Признавая потенциальный положительный экономический эффект от евразийской интеграции для экономики Беларуси, не стоит, однако, абсолютизировать ее выгоды с точки зрения долгосрочных национальных интересов РБ. Евразийская интеграция институционально и экономически все больше привязывает Беларусь к России и одновременно отдаляет ее от интеграционных процессов с Европейским союзом.

Во-первых, европейская интеграция основана на принципах свободы, демократии, уважения прав и основных свобод человека, а также на принципах правового государства, что четко прописано в Договоре о ЕС. Интеграция с ЕС предполагает не просто реформу экономических институтов, но и либерализацию политических институтов. В отличие от ЕС Евразийский союз при формальной приверженности демократическим принципам, изложенной в национальных конституциях, в реальности представляет собой объединение авторитарных стран с отсутствием верховенства права и свободных и справедливых выборов.¹ Ярким показателем существующих проблем с электоральной демократией в трех «евразийских» странах служит тот факт, что А. Лукашенко, В. Путин и Н. Назарбаев руководят странами об общей сложности уже 58 лет.

Во-вторых, участие в европейской интеграции строится на поддержании и развитии культурного разнообразия (что принципиально важно и для Беларуси, учитывая все большее вытеснение национального языка и культуры из общественной сферы), а также на уважении принципов суверенитета и территориальной целостности. В то же время Россия пренебрегает этими принципами в отношении государств, принимающих решение воздержаться от евразийской интеграции в пользу европейской (Молдова, Украина). Учитывая значительную

¹ По Индексу демократии стран мира (The Democracy Index), составляемому по методике британского исследовательского центра The Economist Intelligence Unit, Россия, Беларусь и Казахстан в 2012 году удостоились 122-ого, 141-ого и 143-ого мест, соответственно, среди 167 учтенных стран. См. <http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf>

зависимость экономики Беларуси от России, вовлечение Беларуси в евразийскую интеграцию ставит болезненный риторический вопрос: реально ли будет из этого процесса выйти и какие последствия это будет иметь для Беларуси?

В-третьих, актуальным остается вопрос, насколько успешно Беларусь в партнерстве с Россией (которая по уровню технологического развития отстает от Евросоюза) сможет обеспечить модернизацию своей экономики, развить сырьевые секторы экономики и увеличить добавленную стоимость в составе своей экспортной продукции. В долгосрочной перспективе темпы экономического роста и увеличение благосостояния населения при интеграции с Европейским союзом вполне могли бы быть более значительными, чем предполагаемый экономический эффект от евразийской интеграции.

Основные несогласованные позиции: энергоресурсы и конкурентная политика

Еще в феврале 2014 г. на сайте Министерства экономического развития России был опубликован [текст функциональной части](#) Договора о Евразийском экономическом союзе. Позже, в апреле 2014 г., появилась сводная рабочая версия разделов функциональной части и приложений к ней на более чем пятистах страницах. При этом черновой версии институциональной версии Договора в публичном доступе по-прежнему нет. Доподлинно известно лишь, что полноценным политическим объединением ЕАЭС не будет, поскольку белорусский и казахстанский президенты принципиально не согласны на потерю политического суверенитета.

Примечательно, что даже в существующей системе принятия решений в рамках Единого экономического пространства (ЕЭП) российская сторона, несмотря на свое экономическое доминирование, вовсе не занимает приоритетное положение. Высший Евразийский экономический совет осуществляет общее политическое управление. А Совет и Коллегия наднационального органа ЕЭП – Евразийской экономической комиссии – сформированы на принципах равного представительства членов от каждой стороны и принимают решения либо консенсусом, либо большинством голосов. При этом ранее в Комиссии Таможенного союза Россия имела 57% голосов, а остальные поровну делились между Беларусью и Казахстаном (при этом решения принимались большинством в 2/3 голосов). По всей видимости, на принцип «одна страна – один голос» Россия пошла еще и с тем, чтобы побудить Украину вступить в евразийское объединение, нивелируя тем самым опасения о российском диктате в евразийских органах. В результате последних политических событий вовлечение Украины в ЕАЭС стало маловероятным. Скорее всего, система принятия решений в наднациональных органах в рамках ЕАЭС будет похожа на систему ЕЭП.

Наиболее значимые экономические положения функционирования ЕАЭС изложены в более чем тридцати Приложениях к Договору. При этом больше других пестрит несогласованностью позиций сторон Протокол о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов. В этом нет ничего странного, т.к. принципиальный денежный выигрыш и Беларуси, и Казахстана, а вместе с ним и политические бонусы от евразийского объединения для А. Лукашенко и Н. Назарбаева (больше возможностей для «подкупа» избирателей) заключается именно в выгодных договоренностях по экспорту-импорту и транспортировке энергоресурсов. Судя по наиболее свежему черновому варианту Договора о ЕАЭС, кроме нефтяной сферы, сторонам сложнее всего договориться о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по

газотранспортным системам, а также об общей конкурентной и скоординированной транспортной политике.

В чем суть нефтяной карты

Согласно действующей договоренности между Беларусью и Россией экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты унифицированы белорусской стороной до российского уровня и составляют в настоящее время почти 400 долл. за тонну. Беларусь получает беспошлинную российскую нефть по квоте (в 2013 г. — 20,9 млн тонн, в 2014 г. — 23 млн тонн) и возвращает пошлину от экспорта произведенных из этой нефти нефтепродуктов (около 3,5 млрд долл. в год) в российский бюджет. Беспошлинные поставки нефти дотируют белорусскую экономику в размере около 5 млрд долл. в год. При этом в Казахстане размер экспортной пошлины на нефть, которую компании-экспортеры уплачивают в национальный бюджет, составляет всего 80 долл., т.к. повышение ставки пошлины сделало бы экспорт нефти для Казахстана убыточным.

Наиболее выгодный вариант договоренности о ЕАЭС для Беларуси и Казахстана предполагает, что Россия не только не взимает экспортные пошлины на нефтепродукты, произведенные Беларусью из российской нефти, но и снимает всякие ограничения по поставкам беспошлинной российской нефти в Беларусь и позволяет Казахстану поставлять свою нефть в Беларусь через территорию России по внутрироссийским тарифам. Если бы при этом Беларусь к тому же получала право установить свой, более низкий, чем в России, размер экспортной пошлины на нефть, то это принесло бы существенную прибыль Беларуси и многократно увеличило бы издержки для российского бюджета, поскольку российским компаниям стало бы выгоднее экспортировать нефть через евразийских стран-партнеров. Заместитель министра финансов России Сергей Шаталов оценил, что при подобной комбинации рост предоставляемых Россией субсидий Беларуси и Казахстану возрос бы в пять раз — до 30 млрд долл. в год.

Естественно, такой шаг со стороны России является слишком большой уступкой, особенно при текущих стремлениях России сохранить единоличный контроль за энергетической инфраструктурой и учитывая рецессию в российской экономике. На случай принципиальной позиции Беларуси и Казахстана, Россия подготовила контрпредложение под условным названием «большой налоговый маневр». Чтобы не допустить ухода экспорта нефти через Беларусь и Казахстан, Москва предполагает снизить свою экспортную пошлину на нефть и нефтепродукты до казахстанского уровня, одновременно возмещая ущерб национальному бюджету за счет увеличения налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). По сути, в ответ на предложение Беларуси и Казахстана о создании «настоящего» единого рынка, Россия пригрозила реализацией модели еще более полноценного единого рынка. Такой сценарий предусматривает унификацию не только импортных, но и экспортных пошлин, которые распределялись бы между всеми партнерами по экономическому союзу пропорционального объему экспорта каждого.

Наверняка именно изложенные Россией последствия «большого налогового маневра» умили пыл евразийских партнеров, которые в итоге дали свое предварительное согласие на 10-летний переходный период в области создания единого рынка нефти и нефтепродуктов. Во-первых, коренные изменения в системе налогообложения в нефтедобыче и нефтепереработке принесли бы риски для российской нефтехимии и российского бюджета. Во-вторых, увеличение Россией НДПИ увеличило бы цену на нефть, что сделало бы белорусские

нефтеперерабатывающие заводы менее прибыльными, если не убыточными. Кроме этого, «большой налоговый маневр» повлек бы за собой значительное увеличение цен на автомобильное топливо на рынках евразийских партнеров. Таким образом, Россия предъявила свой контраргумент на либеральный довод Беларуси о строительстве полноценного единого рынка без изъятий и ограничений, с которым были вынуждены согласиться евразийские партнеры. При этом она все же частично пошла навстречу А. Лукашенко накануне приближающихся президентских выборов в Беларуси, согласившись с 2015 года взимать лишь половину общей суммы экспортных пошлин на нефтепродукты.

Двусторонний бонус в обмен на отсутствие единого рынка нефти

Для Александра Лукашенко, принимающего основные решения в области политико-экономического развития Беларуси, успех или неудача евразийских соглашений определяет даже не шансы на президентских выборах 2015 г., а на выборах 2020 г. как минимум. Даже в случае неудовлетворительных результатов евразийских переговоров для белорусской правящей элиты шансы прервать его 20-летнее пребывание у власти у разрозненных и пассивных оппозиционных сил в 2015 г. небольшие. К тому же Лукашенко в своей риторике успешно играет на сложившейся ситуации в регионе в связи с украинскими событиями, поддерживая и даже повышая свой рейтинг.

Как следует из заявления председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии Виктора Христенко по итогам заседания ВЕЭС 29 апреля 2014 г., единый рынок нефти и нефтепродуктов с 2015 г. не заработает, а переходный период в этой сфере будет длиться целых десять лет. Это говорит о том, что белорусские власти не добились наиболее благоприятного для себя варианта Договора о ЕАЭС. Однако договоренность о 23 млн тонн беспошлинной нефти на 2014 г. и о перечислении лишь половины объема экспортных пошлин на нефтепродукты в российский бюджет можно считать успехом А. Лукашенко. Вкупе с двухмиллиардным российским кредитом это несколько стабилизирует экономическую ситуацию в стране в преддверии президентской кампании 2015 г. Принципиальное согласие России предоставить Беларуси еще большую ренту с переработки российской нефти увеличит вероятность нахождения А. Лукашенко у власти еще как минимум на десять лет (исходя из вероятной благоприятной конъюнктуры на выборах-2020), со всеми плюсами и минусами сложившейся в Беларуси политико-экономической системы, отсюда вытекающими.

Принципиальный вывод евразийского саммита 29 апреля 2014 г. и последовавших двусторонних договоренностей состоит в том, что Договор о ЕАЭС будет подписан в установленные сроки, а Москва готова предоставить двусторонний финансовый бонус Беларуси с ее растущим внешнеторговым дисбалансом. Причем Минск сумел обеспечить гарантии такого бонуса еще до подписания Договора о ЕАЭС. Россия же заинтересована в дальнейшем использовании нефтяной сферы в качестве рычага воздействия на белорусские власти, в том числе в вопросах создания совместных промышленных предприятий и увеличения доли российского капитала в белорусских НПЗ.

ТЕМА ВЫПУСКА: Развитие евразийской интеграции в сфере защиты конкуренции и антимонопольного регулирования*Александр Алешко****Целесообразность принятия единого законодательства в сфере защиты конкуренции**

Единое антимонопольное и конкурентное законодательство является основой любого реально функционирующего экономического союза. Пример европейской интеграции показывает, что важнейшим компонентом успешного экономического союза является не столько гармонизация конкурентного законодательства, сколько наличие независимых наднациональных органов с широкими полномочиями.

Главными целями гармонизации законодательства стран ЕЭП в сфере конкуренции и антимонопольного регулирования является устранение неравных условий сотрудничества, единое антимонопольное и ценовое регулирование, контроль над ведением государственного регулирования цен и государственных закупок, а также ликвидация торговых барьеров и нетарифных ограничений в торговле между странами. Практические примеры экономической выгоды от принятия такого законодательства — удешевление роуминга, железнодорожных и авиаперевозок, а также ряда импортных товаров. Легализация так называемого параллельного импорта позволит значительно снизить цены для потребителей на импортные автозапчасти, парфюмерию, бытовую технику.

Главным антимонопольным органом ЕЭП является Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), в составе которой находится отдельный министр по конкуренции и антимонопольному регулированию (Нурлан Алдабергенов), а также два Департамента (Департамент антимонопольного регулирования и Департамент конкурентной политики и политики в области государственных закупок)², курирующие эти направления. По словам Алдабергенова, тремя основными приоритетами в дальнейшей интеграции между Россией, Беларусью и Казахстаном являются свободное передвижение товаров, снятие торговых барьеров и единый подход к конкурентной политике.³

Главными направлениями деятельности ЕЭК в сфере конкуренции и антимонопольного регулирования является контроль над антиконкурентными действиями государственных органов, выявление барьеров в торговле между субъектами ЕЭП, а также контроль над экономической концентрацией и различными видами ценовой дискриминации. Антимонопольные органы ЕЭК тесно сотрудничают с национальными антимонопольными учреждениями. Решения Департамента по конкуренции ЕЭК обязательны к исполнению на территории стран-членов ЕЭП. Получив решение Департамента по конкуренции ЕЭК, потерпевшая сторона может сразу обращаться к судебным приставам, которые исполняют данное решение.⁴ Решения Комиссии могут быть обжалованы в Суде ЕврАзЭС. Однако с ростом

* Магистр политических наук (Варшавский университет), докторант Высшей школы социальных исследований при Академии Наук Польши.

² Подробнее про Департаменты на сайте Евразийской экономической комиссии:

<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/dar/Pages/default.aspx>;

<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/cpol/Pages/default.aspx>

³ Интервью Министра по конкуренции и антимонопольному регулированию Нурлана Алдабергенова газете „Экспресс-К” // Архив Евразийской Экономической Комиссии. 21.05.2013.

<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/21-05-2013-1.aspx>

⁴ Горохова Марина, Один орган на троих: Создается антимонопольная служба Таможенного союза. Российская

количества обращений в Суд ЕврАзЭС субъектов хозяйствования и государственных структур из стран ЕЭП рассмотрение спорных дел в Суде ЕврАзЭС может занимать довольно длительное время, что несколько нивелирует эффективность обращений в эту судебную инстанцию. К настоящему времени Суд ЕврАзЭС вынес постановления всего по двенадцати делам и лишь несколько из них имеют косвенное отношение к рассматриваемой сфере. Также пока неясно, насколько принцип независимости ЕЭК от национальных правительств будет соблюдаться на практике.

Хотя евразийская тройка хочет достичь далеко идущей цели за короткий период времени, ряд факторов все же указывает на то, что на постсоветском пространстве создание действенного равноправного экономического союза с независимыми наднациональными органами маловероятно. Беларусь, Казахстан и Россия характеризуются наличием сильных авторитарных режимов и полузакрытыми экономиками, основанными на государственных монополиях. Полноценный экономический союз, основанный на общей политике в сфере конкуренции, подразумевает максимальную гармонизацию и открытость экономик всех членов союза. При этом экономический потенциал стран ТС и ЕЭП очень различается. Функционирование интеграционного объединения возможно в случае принятия условий, выдвигаемых руководством Российской Федерации, с минимальным учетом позиций Беларуси и Казахстана.

Этапы принятия единого законодательства

Принятие единого законодательства ЕЭП в сфере защиты конкуренции и антимонопольного регулирования было запланировано путем реализации следующих совместных действий правительств России, Беларуси и Казахстана:

- Подписание Соглашения об единых принципах и правилах конкуренции (декабрь 2010 г.) — первого совместного документа в данной сфере. Соглашение не распространялось на установление цены на природный газ для бытовых нужд, энергию, алкогольную продукцию, лекарственные препараты, нефтепродукты, услуги естественных монополий, а также сферу государственных закупок.
- Внесение изменений в антимонопольное законодательство стран-членов ЕЭП, основой которых было подписанное Соглашение об единых принципах и правилах конкуренции (все три страны внесли изменения в национальные законы о конкуренции до конца 2013 г.).
- Принятие Модельного закона о конкуренции 24 октября 2013 г. Этот закон является ключевым совместным законодательным актом ЕЭП в сфере конкуренции. Хотя он носит рекомендательный характер, на нем будет основываться вся антимонопольная политика стран-членов ЕЭП в ближайшие годы. Закон вводит запрет на анти-конкурентные соглашения, злоупотребление доминирующим положением, недоброжелательную конкуренцию. По мнению юристов-составителей, законодательный акт, с учетом опыта развитых стран мира, является одним из самых совершенных законов в данной сфере в мире⁵.
- Принятие Антимонопольного (Конкурентного) Кодекса ЕЭП — базового документа, регулирующего все аспекты данной сферы. Планируемый срок принятия — 2016-2017 гг. Предполагается, что принятие Конкурентного Кодекса станет финальной стадией

Газета. <http://www.rg.ru/2011/11/15/gorohova.html>

⁵ Нурлан Алдабергенов, «Модельный закон о конкуренции в ЕЭП» // Журнал «Рынок и конкуренция», 2013, №2, <http://www.czk.kz/magazine/121/156/>

гармонизации национальных законодательств в данной сфере. Только после принятия этого законодательного акта Евразийская Экономическая Комиссия сможет в полной мере решать спорные вопросы, возникающие между членами ЕЭП и их хозяйствующими субъектами.

Изменения в антимонопольном законе Республики Беларусь

В ноябре 2013 г. Парламент Республики Беларусь принял новую редакцию закона «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», который определяет основы противодействия монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции в стране. Принятие данного закона является частью процесса гармонизации законодательства стран-членов ЕЭП. Ранее в свое антимонопольное законодательство внесли изменения власти России и Казахстана. Принципиальные новшества новой редакции закона — это расширение полномочий антимонопольного органа и конкретизация ряда норм, а именно:

- Запрет на действия государственных структур, которые ограничивают конкуренцию (запрет ограничения свободного перемещения товаров на территории Республики Беларусь; запрет предоставления государственных преференций (впрочем, здесь оставлена лазейка: «за исключением случаев, предусмотренных законодательством»); запрет совмещения функций государственных органов и хозяйствующих субъектов.
- Изменения в контроле над реорганизацией хозяйственных субъектов в их объединении и сделками с акциями (разграничение необходимых случаев и пороговых значений для обращений в антимонопольный орган; введение принудительного разукрупнения субъекта-нарушителя).
- Критерии доминирующего положения (более 35% рынка — как в России и Казахстане)⁶.

Кроме этого, в новой редакции закона (вступает в силу с 1 июля 2014 г.) утвержден ряд новых принципов, которые касаются следующих сфер правоприменения и функционирования антимонопольных органов Беларуси:

- Информационная открытость деятельности антимонопольного органа (размещение сведений в СМИ и сети Интернет);
- Распространение действия закона на рынки финансовых услуг (наиболее привлекательный рынок для субъектов с иностранным капиталом);
- Запрет на осуществление юридическими и физическими лицами координации экономической деятельности, если она может привести к ограничению конкуренции;
- Введение уведомительного принципа при осуществлении реорганизаций хозяйствующих субъектов, а также согласование с антимонопольным органом приобретения более чем 50% акций хозяйствующего субъекта;
- Определение критериев допустимости экономической концентрации (совершенствование производства и получение потребителями определенных выгод и преимуществ);

⁶ Обоснование необходимости принятия Закона Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции». Совет Министров Республики Беларусь. <http://www.parliament.gov.by/download.php/-1.2...0.15.1.0.html?oid=706923&fid=429058>

- Контроль над участием одного и того же лица в руководящем составе разных хозяйствующих субъектов;
- Установление ответственности за осуществление экономической концентрации без согласия антимонопольного органа.⁷

В целом, после внесения вышеперечисленных поправок содержание нового белорусского закона значительно приблизилось к казахскому и российскому законодательству. Одним из самых позитивных изменений в законе стала конкретизация запрета деятельности государственных структур, направленной на ограничение конкуренции на белорусском рынке. Главной угрозой для свободной конкуренции все еще продолжают быть государственные органы Республики Беларусь. Еще одним положительным нововведением в новой редакции закона является обязанность государственных антимонопольных органов вести постоянное информирование общественности о своей деятельности. В целом, государство сохранило в своем распоряжении весь инструментарий для активного влияния на деятельность крупного бизнеса в стране, распространив его и на рынок финансовых услуг.

Следует заметить, что сразу же после принятия нового закона возник ряд проблем в практической реализации новых законодательных норм. В первую очередь это касается запретов на деятельность государства, направленную на ограничение конкуренции. На практике, белорусские власти могут начать игнорировать некоторые нормы закона, в особенности запрет ограничения свободного перемещения товаров на территории Республики Беларусь, запрет предоставления государственных преференций и запрет совмещения функций государственных органов и хозяйствующих субъектов. Соблюдение данных запретов может в определенной степени уменьшить контроль белорусского государственного аппарата над функционированием национальной экономики, что неприемлемо для белорусского руководства. Предположительно, что принятие новой редакции закона о развитии конкуренции в Республике Беларусь не будет иметь серьезных последствий для национальной экономики. До того момента, пока не будет окончательно сформировано конкурентное законодательство ЕЭП (Конкурентный Кодекс), белорусские власти будут иметь свободу в трактовке национального законодательства.

Основные интересы стран-членов ЕЭП в сфере защиты конкуренции

В отличие от Европейского союза, основой которого является объединение нескольких крупных экономик соразмерного масштаба, в экономической структуре Единого экономического пространства явно доминирует Российская Федерация. Россия является главным двигателем и инициатором интеграции в рамках ЕЭП. Фактически власти Российской Федерации односторонне определяют форму и содержание всех интеграционных процессов, происходящих на постсоветском пространстве. Исходя из своих политических и экономических интересов, Россия может пойти на определенные уступки своим партнерам по евразийской интеграции и частично учесть их политические и экономические интересы. Однако страны-участники ЕЭП заведомо являются неполноправными партнерами по интеграции. Определяющую роль в создаваемых наднациональных органах ЕЭП будут играть

⁷ Закон Республики Беларусь 12 декабря 2013 г. №94-З "О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции". Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 19.12.2013, 2/2092, http://vedacons.by/sitefiles/1/48/97/Закон_№_94-3_«О_противодействии_монополистической_деятельности_и_развитии_конкуренции»_от_12.12.2013.PDF

представители России, в то время как для Беларуси и Казахстана отведена роль государств-сателлитов Российской Федерации.

Интересы стран-членов ЕЭП в сфере формирования единого законодательства, регулирующего развитие конкуренции на евразийском пространстве

Для Российской Федерации:

- Обеспечение принятия Беларусью и Казахстаном основных российских норм в сфере конкуренции и антимонопольного законодательства. Фактически основой Модельного закона о конкуренции, подписанного членами ЕЭП, стало российское законодательство, в которое были внесены некоторые действующие законодательные практики Беларуси и Казахстана.
- Сохранение полного контроля российских властей над рынком сырой нефти и транспортировкой нефтепродуктов — одного из основных рычагов воздействия России на Беларусь и Казахстан. Несмотря на принятие единого конкурентного и антимонопольного законодательства, которое должно было снять барьеры в торговле на территории ЕЭП, Российская Федерация не заинтересована в предоставлении свободного доступа Казахстана к российским нефтепроводам, а также в продаже Беларуси неограниченного количества сырой нефти.
- Обеспечение выполнения властями Беларуси и Казахстана взятых на себя обязательств в рамках ЕЭП по соблюдению единых условий конкуренции. В среднесрочной перспективе, полное соблюдение единых норм конкуренции поможет России значительно увеличить свое влияние на экономики Беларуси и Казахстана. Главная цель — постепенное углубление экономической интеграции с Беларусью и Казахстаном с целью увеличения политического влияния России на постсоветском пространстве.

Для Республики Беларусь:

- Сохранение существующей экономической системы, основанной на государственных монополиях и масштабных бюджетных дотациях для экспортно-ориентированных предприятий.
- Сохранение развитой системы нетарифных ограничений для российского импорта.
- Получение доступа к покупке значительного объема сырой нефти по внутрироссийской цене при минимальных экспортных пошлинах на нефтепродукты.
- Главная цель — сохранение актуальной модели экономического сотрудничества с Россией: использования всех возможностей свободной торговли с Россией при максимальном закрытии белорусского рынка для иностранного импорта.

Для Республики Казахстан:

- Получение доступа к нефтепроводной системе России для развития экспорта нефти в страны ЕС.
- Удешевление импорта из стран ЕС и СНГ с целью решения проблемы посредников и необоснованно дорогой логистики.
- Сохранение существующей системы государственных монополий в стратегических секторах экономики.

- Главная цель — установление более эффективных каналов экспорта и импорта при торговле со странами ЕС и СНГ.

Перспективы развития интеграции в сфере антимонопольного регулирования

Вместо решения базовых противоречий между странами-членами ЕЭП в сфере конкуренции и антимонопольного регулирования, руководство стран приняло решение сконцентрироваться на второстепенных вопросах, вроде тарифов на роуминг, авиаперевозках и легализации параллельного импорта. В отличие от процесса европейской интеграции, которая фокусировалась в первую очередь на разрешении базовых противоречий, страны ЕЭП фокусируются на принятии рамочных интеграционных документов без их конкретного наполнения.

Принятие окончательной версии евразийского антимонопольного законодательства планируется лишь через 2-3 года, когда будет разработан Конкурентный Кодекс ЕЭП. До этого времени основная часть ключевых спорных вопросов, существующих между Россией, Беларусью и Казахстаном, не будет решена. В процессе дальнейшего развития евразийской интеграции страны-участницы будут стараться как можно быстрее подписать базовые рамочные соглашения, отодвигая решение основных проблем в сфере интеграции на неопределенный срок. Таким образом, в мае 2014 г. страны-члены ЕЭП подпишут Договор о создании Евразийского Экономического Союза, однако этот договор будет иметь рамочный характер, а сроки вступления в силу ряда протоколов к Договору могут быть отложены на 2-3 года.

Эффективная практическая реализация антимонопольного и конкурентного законодательства в странах ЕЭП является очень сложной задачей. Основой экономики каждого из государств-членов ЕЭП являются сильные государственные монополии, которые защищаются правительствами стран-членов ЕЭП. По мнению руководителя Федеральной Антимонопольной Службы РФ Игоря Артемьева, именно государственные органы являются главной угрозой для свободного функционирования экономики в странах постсоветского пространства.⁸ Даже после принятия совместного антимонопольного законодательства руководства России, Беларуси и Казахстана продолжат игнорировать его соблюдение в сферах, ключевых для функционирования существующей экономической системы в этих странах.

Власти Беларуси и Казахстана всерьез опасаются значительного роста экономического и политического влияния России на их территории в случае, если наднациональные органы ЕЭП начнут реально функционировать и эффективно следить за соблюдением принятого интеграционного законодательства. Поэтому в отсутствие уступок России в области условий поставок нефти (для Беларуси) и либерализации доступа к своим нефтепроводам (для Казахстана), Беларусь и Казахстан будут стараться сохранить максимальное количество исключений в законодательстве о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) в целях защиты ключевых секторов своей экономики. Однако в случае если Российская Федерация пойдет на сохранение многочисленных исключений и изъятий из принципов свободы движения товаров, услуг и факторов производства, дальнейшая работа над созданием настоящего экономического союза между странами не принесет серьезных результатов.

⁸ Сушкевич Алексей, Артемьев Игорь, Основания антимонопольной политики государства // Экономическая политика. 2007. №4. <http://www.ep.ane.ru/archiv/2007/4>

Развитие евразийской интеграции полностью зависит от политических решений руководства Российской Федерации, для которого этот проект имеет не только экономическое, но политическое и международное значение. В связи с событиями в Крыму и Донбассе Российская Федерация может переключить свое внимание с проблем евразийской интеграции на решение своих более насущных международных проблем. В ближайшее время главной целью проекта евразийской интеграции для руководства России будет его использование в пропагандистских целях для российского общества и международного сообщества. Создание ЕАЭС будет представлено как свидетельство серьезного роста влияния России на постсоветском пространстве.

Для создания реально действующего интеграционного проекта необходимо заставить Беларусь и Казахстан поступиться частью своего экономического суверенитета, что полностью неприемлемо для руководства этих стран. В такой ситуации власти Российской Федерации будут удовлетворены созданием Евразийского экономического союза с неполноценным обеспечением свободы перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. После создания данной структуры руководство Российской Федерации может заморозить процесс евразийской интеграции на ее нынешнем этапе (отсутствие интеграции вглубь при продолжении интеграции вширь в виде приема новых стран-членов в ЕАЭС), либо начать более серьезное экономическое и политическое давление на власти Беларуси и Казахстана уже после 2015 г.