

О стратегических направлениях развития ЕАЭС

Глазьев С. Ю.

Евразийская экономическая комиссия; serg1784@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье анализируются причины незавершенности интеграционных процессов, обосновываются предложения по их устранению и дальнейшему развитию интеграции, исходя из целей, поставленных главами государств ЕАЭС в Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС.

Первоочередная задача дальнейшего развития ЕАЭС — качественно и в срок достроить полноценное Единое экономическое пространство и приступить к проведению общей политики промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и инфраструктуры, финансов. Рассмотрена система мер, необходимых для совершенствования деятельности Евразийской экономической комиссии и обеспечения высокой эффективности регулирования общего рынка ЕАЭС и его опережающего развития.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Евразийская экономическая комиссия, Единое экономическое пространство, стратегия развития, интеграционные процессы

On the Strategic Directions of the EEU Development

Sergey Yu. Glazyev

Eurasian Economic Commission; serg1784@mail.ru

ABSTRACT

The article analyzes the reasons for incomplete integration processes, substantiates proposals for their elimination and further development of integration, based on the goals set by the heads of EEU states in the Declaration on the further development of integration processes within the EEU.

The priority task of EEU further development is to complete a full-fledged Common economic space in a timely manner and start implementing a common policy for industry, agriculture, energy, transport and infrastructure, and finance. The system of measures necessary for improving the activities of the Eurasian economic Commission and ensuring high efficiency of the EEU common market regulation and its advanced development is considered.

Keywords: The Eurasian economic Union, the Eurasian economic Commission, the Common economic space, development strategy, integration processes

Политическая воля глав государств — членов ЕАЭС солидарна в том, что без решительных шагов, направленных на снятие препятствий во взаимной торговле, усиление и расширение компетенций и ответственности Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК, Комиссия) и Суда ЕАЭС, создание мощных институтов развития и финансирования инвестиций в приоритетные кооперационные проекты с интеграционной составляющей, достичь подлинной экономической субъектности интеграционного объединения вряд ли представляется возможным.

Инерционное развитие ЕАЭС не позволяет качественно и в срок достроить полноценное Единое экономическое пространство (далее — ЕЭП) с необремененными ограничениями четырьмя свободами

и приступить к проведению общей политики промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и инфраструктуры, финансов. Изначально формирование ЕЭП (введение в действие 17 базовых соглашений) планировалось завершить к 2017 г. Однако одновременно с преобразованием Комиссии Таможенного союза в Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК) было принято решение о переносе сроков завершения создания ЕЭП на 2024 г. И хотя Договор о ЕАЭС включил все эти соглашения, формирование общего рынка с едиными системами регулирования во многих сферах существенно затянулось. По таким фундаментальным позициям, как Единый таможенный тариф (далее — ЕТТ), произошел откат — количество изъятий из него существенно выросло. Несмотря на последовательные усилия по снятию барьеров во взаимной торговле и совместной экономической деятельности, они появляются вновь, в том числе в связи с применением такой прогрессивной технологии прослеживаемости обращения товаров, как их маркировка. Не удалось внедрить интегрированную информационную систему внешней и взаимной торговли, которая, потеряв последнюю часть названия (теперь — интегрированная информационная система), свелась к созданию отдельных баз данных и коммуникационных каналов. Излагаемые ниже стратегические направления развития интеграции структурированы исходя из положений Декларации и систематизированы в соответствии с ее разделами.

1. Обеспечение максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС

Эффективность функционирования общего рынка ЕАЭС во многом определяется качеством работы регулирующих органов. Единое экономическое пространство подразумевает единство управляющей системы, которая в настоящее время складывается из наднациональной и национальных составляющих. Согласно действующему законодательству на наднациональном уровне формируются нормы регулирования, а национальные регуляторы осуществляют их исполнение. При этом у наднационального органа — ЕЭК — нет полномочий контролировать деятельность национальных регуляторов. И наоборот, национальные регуляторы не могут напрямую воздействовать на ЕЭК, оказывая влияние посредством своих правительств по установленным процедурам. Это порождает определенные трения в системе управления ЕАЭС, обусловленные сложностями согласования и исполнения решений. Ниже поставленная в Декларации и вынесенная в заголовок настоящего раздела задача «обеспечения максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС» решается исходя из оптимизации общего функционала его регулирования, который в настоящее время разделен на наднациональную и различные национальные составляющие.

Завершение формирования управляющей системы ЕАЭС

Когда конструировалась управляющая система Таможенного союза, обсуждался вопрос о количестве уровней управления. Национальные органы исполнительной власти, как правило, включают три уровня управления: правительство — министерство — агентство (служба). Появление над ними четвертого уровня управления в лице наднационального органа неизбежно приводило к усложнению управляющей системы, чреватой избыточным дублированием функций, сверхбюрократизацией и падением эффективности. Чтобы избежать этого, решено было использовать опыт Европейского союза и создать достаточно мощный орган, чтобы делегировать ему осуществление переданных на наднациональный уровень функций управления. Этим определялось решение о численности и структуре ЕЭК, которую хотели создать по аналогии с Европейской комиссией.

Однако довести эту идею до практического воплощения не удалось. Созданная вместо Секретариата Таможенного союза Евразийская экономическая комиссия с большей (на порядок) численностью и бюджетом получила достаточные материальные возможности для реализации всех функций, переданных на наднациональный уровень. Но реальных полномочий для этого предоставлено не было. В этом проявляется двойственное положение Евразийской экономической комиссии.

С одной стороны, ЕЭК имеет наднациональный статус и ее решения включают нормы прямого действия, обязательные для исполнения во всех государствах Союза. С другой стороны, эти решения она не

может принять без согласования со Сторонами, каждая из которых может их ветировать. То есть, будучи наднациональной по форме, ЕЭК осталась межгосударственной по сути процедур принятия решений. Это влечет дублирование функций, переданных ЕЭК, на уровне национальных правительств, которые сохранили соответствующие структурные подразделения.

Фактически ЕЭК функционирует как надстройка над правительствами государств ЕАЭС, принимая только согласованные ими на консенсусной основе решения и работая по утвержденной ими повестке. При этом количество уровней управления увеличилось вдвое: над Коллегией ЕЭК, функционирующей как наднациональный орган, создан Совет ЕЭК, состоящий из уполномоченных заместителей руководителей национальных правительств и функционирующий как межгосударственный орган, а национальные правительства контролируют деятельность ЕЭК, используя при необходимости право вето и кадровых назначений.

Следствием такого положения дел становится затягивание многих решений и бюрократизация процедур их принятия, снижение эффективности работы наднационального органа, который буксует в разногласиях между Сторонами. И хотя благодаря доминирующей общности экономических интересов по подавляющему большинству вопросов удается найти консенсус, возникли тупики, в которые лоббисты заводят некоторые проблемы, играя на объективных противоречиях. Примером такого тупика является ветирование ряда принятых ЕЭК защитных мер, которое делает бессмысленным применение этого важного инструмента защиты отечественных товаропроизводителей от недобросовестной конкуренции.

Отсутствие у ЕЭК полномочий по контролю за исполнением Сторонами общесоюзных норм подрывает дееспособность институтов регулирования общего рынка. Характерным примером является низкая эффективность технического регулирования, проявляющаяся в обилии контрафактной, некачественной и опасной для потребителя продукции, не соответствующей техническим регламентам, санитарным и ветеринарным требованиям ЕАЭС. Так, по данным компетентных органов, большая часть обращающейся на рынке мясомолочной продукции, бытовой химии, автозапчастей, косметики, детских товаров, медицинских изделий и фармацевтических препаратов не удовлетворяет установленным требованиям качества. Причиной этого является фактическое отсутствие ответственности органов сертификации за адекватность выдаваемых ими сертификатов соответствия установленным нормам. Сфера сертификационных услуг монополизирована аффилированными между собой организациями, большинство которых держится в «спящем» состоянии на случай отмены аккредитации пойманных на подделке результатов испытаний органов сертификации и лабораторий. Так, 10% органов по сертификации выдают более 85% всех сертификатов и более 80% всех деклараций о соответствии требованиям технического регулирования. Широкое распространение получила практика «бумажных» лабораторий, которые выдают подтверждения соответствия продукции техническим регламентам без проведения испытаний. Профанацией технического регулирования стало предоставление таможенными брокерами прав на получение сертификатов качества от имени производителей импортной продукции.

Для наведения порядка в системе контроля качества на рынке ЕАЭС необходимо создание единого центра, координирующего все элементы технического регулирования, а также очистка рынка сертификационных услуг от недобросовестных участников. Очевидно, что обеспечить эффективность технического регулирования на общем рынке ЕАЭС можно, только передав контроль за деятельностью органов по сертификации на наднациональный уровень. Ведь аккредитованный в одном государстве орган по сертификации имеет право работать на всей территории ЕАЭС, и выданные им сертификаты являются основанием для свободного на ней обращения соответствующих товаров. Поэтому стоит одному из пяти государств допустить в данной области слабинку, и на общий рынок ЕАЭС польется поток некачественной и опасной для потребителя продукции.

Однако национальные ведомства, ответственные за аккредитацию органов по сертификации, также, как и службы ветеринарного и санитарного контроля, не желают не только объединяться, но и раскрывать свои системы управления для взаимного контроля под предлогом ущемления национального

суверенитета. В действительности национальный суверенитет подрывается объективной невозможностью ведомства по аккредитации одного государства блокировать обращение на своем рынке некачественной и опасной для потребителя продукции, получившей «липовый» сертификат о подтверждении соответствия от органа по сертификации, аккредитованного в другом государстве ЕАЭС.

Единственным решением этой проблемы в рамках права Союза является передача функции по аккредитации органов по сертификации, лабораторий и экспертов Евразийской экономической комиссии. Это автоматически обеспечит установление единых обязательных требований к продукции, регулируемой в рамках ЕАЭС, и однообразный подход в государствах-членах к применению технических регламентов ЕАЭС. При этом необходимо обеспечить гармонизацию законодательства государств-членов в части установления ответственности за нарушение обязательных требований к продукции, правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия.

Интеграция органов по аккредитации с передачей их функций компетентному подразделению ЕЭК ни в коей мере не ущемит национальный суверенитет государств ЕАЭС, каждое из которых заинтересовано в защите своих потребителей от некачественной и опасной продукции. Напротив, повысится взаимное доверие Сторон, которые совместно будут обеспечивать надлежащий контроль за качеством обращающейся на общем рынке продукции за счет профессионального отбора и контроля органов по сертификации, лабораторий и экспертов. Будет решена задача интеграции национальных информационных систем в сфере выдачи разрешительных документов в рамках Интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза (ИИС ЕАЭС), а также создания Евразийской системы обеспечения качества продукции, в том числе предусматривающей развитие инфраструктуры качества продукции. То же касается санитарных и ветеринарных служб. Без перехода от согласованной к единой политике в области санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер не удастся устранить трения между национальными службами, в том числе обусловленные их ведомственными интересами. Альтернатива — перманентные всплески недоверия Сторон и выстраивание технических барьеров во взаимной торговле, разрушающих единое экономическое пространство Союза.

Прикрытие ведомственных интересов ссылками на ущемление национального суверенитета — хроническая болезнь любой межгосударственной интеграции. Она излечима только на наднациональном уровне, когда не только принятие норм, но и контроль за их исполнением передается единому регулятору в пределах делегированных национальными государствами полномочий. Последние должны позволять наднациональному органу обеспечивать эффективность правоприменения установленных им норм на всей территории Союза. Тогда появится основание для ответственности за должное регулирование общего рынка, которая сегодня размыта между национальными органами, интерпретирующими установленные ЕЭК нормы по собственному усмотрению.

Эта размытость ответственности за исполнение общесоюзных норм регулирования является объективным оправданием уполномоченных ведомств в случае нареканий со стороны национальных правительств. Типичной является ситуация, когда в ответ на критику за ненадлежащий контроль качества или таможенную очистку ввезенных на общий рынок ЕАЭС импортных товаров национальные ведомства ссылаются на плохую работу коллег из других государств ЕАЭС. Обеспечить прозрачность должна была упомянутая выше интегрированная информационная система внешней и взаимной торговли, техническое задание на создание которой было утверждено десять лет назад сразу же после снятия таможенных границ между тремя государствами Таможенного союза. Однако из-за трений между уполномоченными национальными ведомствами сторон, а также безответственности исполнителей оно осталось невыполненным. Стороны так и не открыли базы данных первичной информации, включая грузовые таможенные декларации и основания для выдачи разрешительных документов.

Сложился порочный круг перекладывания ответственности за регулирование общего рынка ЕАЭС: национальные регуляторы ссылаются на неэффективность друг друга, что порождает взаимное недоверие сторон и провоцирует введение барьеров в торговле, разрушая дух Союзного договора. Обсуждаемое в настоящее время положение о неприменении права «вето» к решениям Коллегии ЕЭК об уведомлении государств-членов о необходимости исполнения права ЕАЭС лишь частично решает эту

проблему. Характерным примером являются вводимые в одностороннем порядке меры ветеринарно-го контроля или маркировки товаров. Выход из этого порочного круга один: централизация функций контроля в наиболее принципиальных для безбарьерного функционирования единого экономического пространства сферах на наднациональном уровне. Сделано это может быть разными способами. Выше было обосновано предложение по образованию единой системы аккредитации органов по сертификации, лабораторий и экспертов, отвечающих за контроль качества и безопасности товаров исходя из требований технических регламентов ЕАЭС. Она может функционировать как структурное подразделение ЕЭК, решения которого утверждаются ее Коллегией. Единая ветеринарная служба ЕАЭС могла бы иметь двухзвенную организацию: центральный аппарат как структурное подразделение ЕЭК и национальные службы, работающие в единой системе управления. Единая таможенная служба может быть создана на основе Объединенной коллегии таможенных служб, решения которой утверждались бы Коллегией ЕЭК и принимали обязательный для всех характер, включая единые системы оценки рисков и другие оставленные на усмотрение Сторон элементы таможенного контроля. Только так можно решить задачу внедрения технологий, обеспечивающих автоматическое совершение таможенных операций без участия должностных лиц на основе единого стандарта совершения таможенных операций. Каждая из этих наднациональных служб имела бы соответствующую единую информационную систему, органично вписывающуюся в Интегрированную информационную систему ЕАЭС.

Обоснованные выше предложения необходимы, но недостаточны для «обеспечения максимально действенной институциональной системы ЕАЭС, гарантирующей выполнение принятых договоренностей, и повышения ее эффективности»¹. Их нужно дополнить предоставлением ЕЭК права обращаться в суд с требованиями исполнения права ЕАЭС национальными правительствами, а в случае их невыполнения — наложением штрафов по примеру ЕС. Для этого необходимо наделение Суда ЕАЭС правом принимать решения, включая наложение штрафных санкций в отношении государства-члена или уполномоченного органа государства — члена Союза, за неисполнение принятых решений Комиссии, в том числе по устранению препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС, а также создание механизма обеспечения исполнения решений Суда ЕАЭС.

Предоставление ЕЭК указанных выше полномочий следует дополнить введением адекватных им механизмов ответственности наднационального органа и его сотрудников. По каждой переданной ЕЭК функции регулирования общего рынка должны быть определены показатели эффективности, а также критерии оценки деятельности ответственных должностных лиц. В настоящее время уже обсуждаются предложения по переводу аппарата ЕЭК на срочные контракты. Важно, чтобы они реализовывались не субъективным образом, а основывались на объективных критериях оценки деятельности по достижению установленных целей функционирования и развития ЕАЭС.

Дополнение функций наднационального регулирования

Для обеспечения эффективного регулирования общего рынка ЕЭК должна обладать соответствующим набором полномочий. В частности, функционирование общего рынка товаров предполагает гармонизацию систем антимонопольного регулирования, государственных закупок, косвенных налогов. В этих сферах сохраняется ряд существенных нестыковок.

В системе антимонопольного регулирования у ЕЭК отсутствует право применения санкций в отношении трансграничных злоупотреблений доминирующим положением на рынке со стороны иностранных субъектов третьих стран. Получается, что ЕЭК может возбуждать и рассматривать дела о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках резидентами ЕАЭС, а в отношении зарубежных транснациональных корпораций, которые обладают куда большими возможностями для злоупотреблений доминирующим положением на рынке, ничего сделать не может. Для разрешения этого недоумения необходимо внедрение принципа экстерриториальности при контроле соблюдения общих

¹ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС. Распоряжение ВЕЭС от 6 декабря 2018 г. № 9 [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420213/ms_10122018 (дата обращения: 13.03.2020).

правил конкуренции на трансграничных рынках ЕАЭС и наделение ЕЭК соответствующими полномочиями. Это право никак не затрагивает национального суверенитета Сторон, но создает конкурентную ситуацию для национальных антимонопольных служб. ЕЭК получает возможность наказывать транснациональные корпорации, со злоупотреблениями которых не могут справиться национальные антимонопольные службы. Может быть, из-за их ведомственных интересов до сих пор ЕЭК не может получить соответствующие полномочия.

Куда более сложным является создание общих рынков транспортных и энергетических услуг, на которых доминируют могущественные естественные монополии. Они всегда находят аргументы для национальных правительств о нежелательности передачи их регулирования на наднациональный уровень. Так же, как и в предыдущих случаях, они идут вразрез с интересами их потребителей, которые заинтересованы в доступности и снижении тарифов на эти услуги. Во многом из-за их сопротивления пришлось перенести завершение формирования Единого экономического пространства с 2017 на 2024 г.

Хотя программы формирования общих рынков газа, нефти и нефтепродуктов, как и общего рынка электроэнергии, приняты, можно было бы уже сейчас предоставить ЕЭК полномочия по разработке методических рекомендаций по установлению гармонизированных тарифов на услуги естественных монополий, а также по определению предельных отклонений от них, вынесению предписаний национальным регуляторам по устранению нарушений. Основываясь на Декларации, необходимо определить общие подходы к цено- (тарифо-) образованию на общих рынках энергоресурсов ЕАЭС и их транзиту по территории государств — членов ЕАЭС, исходя из целей развития промышленности, сельского хозяйства, транспорта¹.

В Декларации ставится задача «ускоренного формирования общих энергетических рынков как одного из элементов для развития промышленной, сельскохозяйственной и транспортной политик государств — членов ЕАЭС»². Фактическое отсутствие на сегодняшний день общих политик в этих областях отодвигает ее решение на неопределенный срок. В разработке и скорейшем принятии таких единых политик больше всего заинтересованы государства с меньшим весом их научно-производственного потенциала в масштабах ЕАЭС. В соответствии с ними они могли бы нарастить свои конкурентные преимущества в отдельных секторах, где они обладают более высокой эффективностью, усилив ее за счет общих энергетических рынков. Однако необходимых для этого механизмов пока не создано, несмотря на то что все без исключения государства ЕАЭС нацелены на оптимизацию инвестиций, для чего необходима по меньшей мере координация указанных отраслевых политик. Для этого следует наделить ЕЭК функциями стратегического планирования, включая определение приоритетных направлений развития ЕАЭС, разработку программ их реализации и согласование национальных промышленной, сельскохозяйственной и транспортной политик.

Уже длительное время не удается добиться введения универсальных правил государственных закупок, обеспечивающих равный доступ к ним предприятий сторон. В течение всего десятилетия существования Таможенного союза не удается решить вопрос о взаимном признании электронных цифровых подписей, необходимых для участия в госзакупках. Для этого требуется введение института «третьей доверенной стороны», функции которой могла бы выполнять ЕЭК, чей Департамент информационных технологий уже освоил 4 млрд руб.

Устранение этого барьера путем возложения функций доверенной стороны на ЕЭК необходимо для реализации установленных Декларацией целей «расширения применения цифровых технологий в таможенном регулировании и других сферах государственного администрирования экономической деятельности», «создания на основе гармонизации подходов и совместимости технологий общего цифрового бизнес-пространства, в том числе развития трансграничного пространства доверия, взаимного признания юридической значимости цифровых процессов и сервисов», а также «проведения скоординированной политики в отношении правил ведения трансграничной электронной торговли, стимулирования

¹ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС (Распоряжение ВЕЭС от 6 декабря 2018 г. № 9).

² См. указанную Декларацию.

ведения бизнеса в цифровом формате, защиты прав интеллектуальной собственности и прав потребителей цифрового рынка».

На ЕЭК можно было бы возложить и решение задачи гармонизации подходов к классификации товаров и услуг, создание единых правил происхождения товаров и услуг.

Регулирование монополизированных сфер не единственная задача, которую необходимо решать на наднациональном уровне для обеспечения эффективного функционирования товарных рынков. В частности, большое значение имеет формирование цен на биржевые товары, на производстве которых специализируются государства ЕАЭС. Из-за того что эти цены формируются за рубежом, отечественные производители вынуждены продавать свои товары со скидками, неся значительные потери. Кроме того, использование внешних цен на внутреннем рынке ЕАЭС создает искажения в экономической структуре, а также влечет дополнительные транзакционные издержки во взаимной торговле в связи с необходимостью постоянного пересчета мировых цен в национальные валюты. Поскольку на долю ЕАЭС приходится значительная часть мирового производства углеводородов, металлов, алмазов, леса, зерна, воды и продуктов их переработки, можно создать свои центры ценообразования на эти биржевые товары с установлением рыночных цен в национальных валютах. ЕЭК следовало бы поручить разработку Концепции организации общего рынка ЕАЭС по торговле биржевыми товарами, которая предусматривала бы создание соответствующих механизмов ценообразования.

Гармонизация косвенных налогов остается еще одной неразрешенной задачей, искажающей общий рынок ЕАЭС. Различия в уровнях НДС для многих товаров превышают таможенный тариф, что существенно искажает структуру потоков импортных товаров. Различия в акцизах на табачные и алкогольные изделия создают искусственные потоки приграничной торговли, наносящие ущерб фискальным интересам Сторон. В интересах создания единого экономического пространства необходимо разработать план по унификации НДС и акцизов, что способствовало бы выравниванию условий конкуренции на национальных рынках ЕАЭС и повышению эффективности их функционирования.

В Декларации ставится задача завершения «формирования единого рынка услуг в большем количестве секторов, при условии повышения качества предоставляемых услуг и обеспечения гарантий надлежащей защиты прав потребителей»¹. На их оказание приходится больше ВВП ЕАЭС, чем на производство товаров. Их разнообразие затрудняет формирование общих норм регулирования. В то же время можно выбрать наиболее эффективные национальные модели и предложить их в качестве эталонов для всего ЕАЭС. К примеру, притчей во языцех является сверхрегулирование строительства. Сколько ни пытались национальные правительства его оптимизировать, издержки на получение всевозможных разрешений на строительство и ввод домов в эксплуатацию, а также их подключение к системам жизнеобеспечения составляет значительную долю их себестоимости. Можно было бы передать регулирование этого рынка на наднациональный уровень, внедрив самые передовые, удобные для бизнеса и защищающие безопасность потребителей методы.

Однако даже такие, относительно простые в регулировании, сферы, как туризм, остаются вне системы общесоюзного управления. Несмотря на прямые установки Декларации о «расширении экономического сотрудничества в области образования, науки, здравоохранения, туризма и спорта», некоторые национальные туристические ведомства сопротивляются углублению содержательного взаимодействия в этих сферах. Они, как и многие другие регуляторы, делают это часто вразрез с национальными интересами своих стран. Удивительно порой наблюдать, как предложения России открыть на началах взаимности свои самые обширные рынки туристических, образовательных, медицинских, научно-исследовательских услуг не получают поддержки объективно заинтересованных в их реализации Сторон. Казалось бы, в доступе к этим рынкам граждане других государств ЕАЭС заинтересованы куда больше, чем россияне в доступе к их национальным рынкам, но национальные регуляторы ведут бескомпромиссную борьбу за свои ведомственные интересы. Подойти к унификации условий предоставления медицинских и образовательных услуг удастся пока только в узком сегменте обслуживания трудовых мигрантов в части

¹ См. указанную Декларацию.

оказания бесплатной медицинской помощи и признания дипломов, что является абсолютно необходимым для функционирования общего рынка труда. Сложности с формированием общего рынка услуг также, как и в случае с общим рынком товаров, могут быть преодолены путем передачи ЕЭК функций их регулирования и контроля за исполнением установленных норм. К настоящему времени разработаны планы по либерализации ряда секторов сферы услуг, однако для перехода к единому рынку услуг необходимо решить вопросы их регулирования на наднациональном уровне, наделив ЕЭК соответствующими полномочиями. В любом случае необходимо упорядочить осуществление контрольно-надзорных функций в секторах (подсекторах) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг, а также обеспечить согласование членами ЕАЭС вопроса о гармонизации систем национального регулирования секторов услуг, включенных в единый рынок услуг.

Устранение избыточного регулирования и дублирования функций

Если бы национальными правительствами в полной мере принимались во внимание лучшие практики регулирования в ЕАЭС, то этот опыт можно было бы эффективно использовать для оптимизации регулирования общих союзных рынков и устранения неэффективного дублирования на национальном уровне. Это следовало бы делать путем выстраивания прогрессивной нормативной базы ЕАЭС и делегирования ЕЭК полномочий по ее принятию и контролю за исполнением с одновременным упразднением национальных регуляторов. Однако даже в отношении переданных ЕЭК полномочий сохраняется дублирование соответствующих функций на уровне национальных правительств.

Характерным примером является таможенно-тарифное регулирование. Уже десять лет наднациональный орган Таможенного союза наделен полномочиями по изменению ЕТТ. Однако сами эти изменения могут быть инициированы только правительствами Сторон или уполномоченными ими ведомствами. Поэтому до сих пор на уровне национальных правительств функционируют подразделения, занимающиеся подготовкой соответствующих предложений и контролирующие принятие решений ЕЭК по вопросам таможенно-тарифной политики. Это дублирование функций не только влечет немалые затраты на содержание раздутых штатов, но и провоцирует разрушение ЕТТ под воздействием лоббистов и политической конъюнктуры. Представляется необходимым наделение ЕЭК полномочиями по самостоятельной корректировке импортного тарифа и введению защитных мер, а также по ведению переговоров и подписанию торговых соглашений с другими таможенными территориями от имени ЕАЭС после одобрения Высшим Евразийским экономическим советом.

Дублирование функций таможенно-тарифного регулирования открывает лоббистам возможность играть на различиях в структуре национальных экономик путем продавливания своих интересов в одном государстве в ущерб интересам развития ЕАЭС в целом. Так было, в частности, пролоббировано решение о предоставлении режима временного ввоза под импорт иностранных самолетов. Закрепившаяся практика предоставления льгот на ввоз иностранной авиационной техники путем помещения импортных самолетов под таможенную процедуру временного ввоза с полным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов¹ влечет нарастание технологического отставания авиационной промышленности, разрушение кооперации между отраслевыми предприятиями государств-членов, обесценивает многомиллиардные инвестиции в их развитие, наносит огромный экономический ущерб союзной промышленности и торпедирует планы восстановления научно-технической базы авиастроения, не говоря уже о ее воспроизводстве на качественно новом уровне.

Следует подчеркнуть необоснованность этих льгот как с правовой, так и с экономической точек зрения. В приложениях к Стамбульской конвенции (от 26 июня 1990 г. «О временном ввозе») не указаны транспортные средства, которые бы временно ввозились на льготной основе и при этом использовались

¹ О едином таможенно-тарифном регулировании Евразийского экономического союза : решение Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 130, п. 7; Об утверждении Перечня товаров, временно ввозимых с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов, а также об условиях такого освобождения, включая его предельные сроки : решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 331 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/10sr0331/> (дата обращения: 13.03.2020).

для коммерческих целей. Подведение фактического импорта под режим временного ввоза не соответствует целям и самой идее указанной Конвенции. Кроме того, налогообложение товаров не относится к сфере компетенции ЕЭК и вопрос освобождения ввозимых самолетов от НДС должен решаться через внесение соответствующих изменений в налоговое законодательство, а не через противоправное использование таможенной процедуры временного ввоза. Снижение ввозных таможенных пошлин при наличии аргументированных оснований должно осуществляться в установленном порядке корректировки единого таможенного тарифа.

Очевидна несостоятельность и экономической аргументации этих решений якобы отсутствием возможностей производства отечественных аналогов. В диапазон применения режима временного ввоза¹ попадают практически все зарубежные прямые и близкие аналоги пассажирских самолетов, серийно выпускаемых или запланированных к производству авиационной промышленностью, — «Суперджет», Ту-204/214, Ил-96-300, МС-21.

Гражданские пассажирские самолеты всех типов производятся в ЕАЭС и подлежат таможенно-тарифной и нетарифной защите в связи с высокой конкуренцией на мировом рынке авиационной техники. Российские самолетостроители могут полностью обеспечить потребности государств — членов ЕАЭС в гражданских самолетах. Предоставленные импортерам льготы под прикрытием временного ввоза, совокупный объем которых в период с 2009 г., по оценкам специалистов, превысил 15 млрд долл., позволил авиакомпаниям ввезти около 800 воздушных судов. Потраченные государством собственные и привлеченные предприятиями многомиллиардные средства в модернизацию авиационной отрасли фактически обесцениваются. Только в проект МС-21 разработчиком, не считая отечественных смежников, уже вложено более 170 млрд руб. Учитывая ценовую конкурентоспособность выпускаемых отечественных гражданских самолетов (в среднем на 10–40% дешевле западных аналогов) и при сопоставимости качественных характеристик, отечественные производители могли бы к настоящему времени более чем наполовину заместить иностранную авиационную технику отечественными образцами.

Приведенный выше пример иллюстрирует снятие тарифной защиты отечественных производителей высокотехнологической продукции на общем рынке ЕАЭС. Характерным примером обхода тарифной защиты на национальном уровне является предоставление национальными правительствами тарифной льготы в отношении товаров, ввозимых для реализации инвестиционных проектов в приоритетных видах деятельности (секторах экономики). Необходима унификация подходов к формированию единой преференциальной системы.

Еще одним проявлением дублирования функций установления таможенного тарифа на национальном уровне стало принятие одной из Сторон обязательств по связыванию своего таможенного тарифа на уровне ниже ЕТТ по 20% позиций при вступлении в ВТО. Для нейтрализации искажающего влияния этого решения на потоки импортных товаров эта Страна должна принимать меры по ограничению обращения соответствующих товаров своим внутренним рынком. Однако в отношении многих товаров эффективных мер по администрированию этого вынужденного одностороннего барьера в условиях отсутствия таможенного контроля на границе не существует.

Существует два возможных способа восстановления ЕТТ. Первый — просто снизить его до односторонних обязательств в ВТО. Экономический ущерб от этого снижения для товаропроизводителей остальных государств ЕАЭС будет ниже расходов на администрирование барьера по перетоку импортных товаров, не говоря уже о политическом ущербе от разрушения одной из фундаментальных основ Таможенного союза.

Второй способ, который выбрали государства Европейского союза при присоединении новых членов после развала мировой социалистической системы, — поставить членов ВТО перед фактом изменения их тарифных обязательств с последующим проведением переговоров о компенсационных мерах. Эти переговоры по ряду позиций идут до сих пор, и никого это обстоятельство не смущает. Такое

¹ О едином таможенно-тарифном регулировании Евразийского экономического союза : решение Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 130, пп. 7.1.13 п. 7 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94243/ (дата обращения: 13.03.2020).

решение может быть принято Высшим Евразийским экономическим советом с одновременным поручением ЕЭК о проведении переговоров о компенсационных мерах. Оно будет способствовать международному признанию ЕАЭС, поскольку поставит ВТО перед необходимостью начать переговоры с ЕЭК в интересах своих членов.

Второй способ более предпочтителен, так как позволяет возникшую проблему превратить в полезный политический результат без ущерба для отечественных товаропроизводителей. Он будет способствовать укреплению солидарности государств ЕАЭС, так как устраняет различия в их отношениях с ВТО. При этом не стоит бояться негативной реакции членов ВТО. В условиях тотального нарушения ее норм со стороны США и их сателлитов, развернувших гибридную войну против всего мира, такая позиция ЕАЭС будет выглядеть вполне разумно и, с высокой долей вероятности, будет принята нашими стратегическими партнерами.

В целом дублирование работы по формированию ЕТТ на национальных и наднациональном уровнях не имеет экономического смысла. С одной стороны, после связывания ЕТТ обязательствами государств ЕАЭС перед ВТО исчезли возможности использования таможенного тарифа в протекционистских целях. Средневзвешенный уровень ЕТТ (4,8%) не дает заметных преимуществ отечественным товаропроизводителям по подавляющему большинству позиций товарной номенклатуры. При этом он близок к конечному уровню связывания (4,2%), установленному обязательствами государств ЕАЭС перед ВТО. 95% решений, принимаемых ЕЭК по изменению ставок ЕТТ, направлены на их снижение.

С другой стороны, эти решения не оказывают существенного влияния на ценовую конкурентоспособность отечественной продукции. Во всяком случае оно заведомо меньше колебаний обменных курсов национальных валют и косвенного налогообложения импортных товаров, которые остаются в национальных юрисдикциях. Если говорить о товарах инвестиционного назначения, то значительная их часть в форме комплектных поставок оборудования вовсе освобождается от ввозных пошлин. Более заметное влияние может оказывать импортный тариф на ввоз импортных комплектующих. Но и здесь действует ряд существенных льгот, предусмотренных международными соглашениями по промышленной сборке иностранной техники, а также режимами разнообразных свободных зон. Наконец, импортный тариф на ввоз сырьевых товаров совсем невелик и не оказывает существенного влияния на себестоимость выпускаемой продукции. Не следует забывать, что значительная и растущая часть импортных товаров поступает из КНР и других стран, пользующихся системой преференций в качестве развивающихся. Стороны также активно пользуются упомянутой тарифной льготой для инвестиционных проектов.

В целом необходимо констатировать, что воздействие изменений импортного тарифа на конкурентоспособность товаров на рынке ЕАЭС носит маргинальный характер, и оно заведомо меньше влияния находящихся в ведении национальных властей инструментов регулирования, а также искажений, вносимых практикой оценки таможенной стоимости товаров. ЕЭК обладает достаточно компетентным аппаратом для оценки регулирующего воздействия изменений ставок ЕТТ. Для реализации установленных Декларацией целей научно-технологического развития и реализации кооперационных проектов ЕЭК должна овладеть необходимой информацией о научно-производственном потенциале Сторон, на основании которой самостоятельно принимать решения об изменении ставок ЕТТ. Из этого следует целесообразность делегирования ЕЭК необходимых для этого полномочий с упразднением соответствующих функциональных подразделений в национальных органах исполнительной власти.

То же касается защитных мер, принимаемых для ограждения внутреннего рынка ЕАЭС от недобросовестной конкуренции извне. Анализ практики применения защитных мер против отечественных товаропроизводителей свидетельствует о явной асимметрии не в нашу пользу. В ЕАЭС, несмотря на крайне сложную процедуру расследования, по результатам которого можно ввести защитную меру, любое государство-член может наложить вето на введенную ЕЭК меру. Заинтересованные в приобретении импортных товаров по демпинговым ценам потребители все чаще обращаются к своим правительствам с просьбой заветировать антидемпинговую меру и приостановить ее, несмотря на доказательную базу и интересы отечественных товаропроизводителей. В ЕС, например, такая ситуация исключена. Во-первых, все решения принимаются исключительно на основе информации, предоставленной участниками

расследования в ходе его проведения. Во-вторых, одно государство не может влиять на решение о введении меры, тем более заблокировать вступление в силу решения Еврокомиссии.

Для эффективного применения защитных мер ЕЭК должна быть застрахована от возможностей лоббистов иностранных компаний по блокированию решений об их введении посредством использования института вето. Его применение целесообразно в исключительных случаях, действительно затрагивающих национальные интересы сторон. Едва ли такие случаи могут возникнуть по вопросам изменения таможенного тарифа и введения защитных мер. Поэтому целесообразно исключить возможность применения права вето по этим вопросам из договорно-правовой базы ЕАЭС.

Экспортные пошлины

Одним из камней преткновения при создании Таможенного союза, об который периодически спотыкается интеграционный процесс, является регулирование экспортных пошлин. Оно не было передано на наднациональный уровень, поскольку экспортирующие нефть государства сочли этот вопрос внутренним делом распоряжения принадлежащей им природной рентой. Со стороны Белоруссии, зависящей от импорта нефти, многократно приводились возражения, основанные на формальном определении Таможенного союза, необходимым элементом которого является унификация таможенных пошлин. В конце концов был достигнут компромисс на основе двусторонних отношений, и этот вопрос был снят с повестки евразийской интеграции. Однако принципиальный отказ России от использования экспортных пошлин в связи со взятыми при вступлении в ВТО обязательствами вновь его актуализирует.

Введенный как важный компенсационный механизм при либерализации внешней торговли с 1992 г. экспортный тариф на вывоз сырьевых товаров сыграл значительную положительную роль. Одновременно с либерализацией внешней торговли были введены экспортные таможенные пошлины на вывоз нефти, газа, металлов, химического сырья, круглого леса и других сырьевых товаров, внешнеторговая цена на которые содержала значительную рентную составляющую. Благодаря этому федеральный бюджет получал в то время до одной трети доходов. При этом в интересах сохранения единого экономического пространства в СНГ экспортные пошлины не взимались на поставки товаров во взаимной торговле государств Содружества.

Введение экспортного тарифа было обусловлено не столько фискальными ценами, сколько интересами защиты внутреннего рынка от разрушительного влияния мировой конъюнктуры в период перехода на свободные цены на энергоносители и сырье во внутренней торговле. Согласно проведенным расчетам, мгновенный переход на мировые цены означал бы немедленное банкротство целых отраслей обрабатывающей промышленности, в которых стоимость исходного сырья в мировых ценах превосходила цену конечной продукции. Постепенно снижающийся экспортный тариф являлся в этих условиях единственным инструментом приспособления промышленности к сдвигам в структуре внутренних цен, происходящим по мере открытия экономики. Кроме того, введение экспортного тарифа оказало положительное влияние на эффективность экспортных операций, сделав невыгодной продажу сырьевых товаров по демпинговым ценам.

По своей экономической сути проводимый в настоящее время правительством России налоговый маневр означает перераспределение налоговой нагрузки с экспортеров нефти на ее потребителей на внутреннем рынке. При этом меняется источник налогообложения — место природной ренты занимает налог на потребителя, который включается в цену товара. Поскольку рыночная цена на природные ресурсы определяется предельными издержками их добычи на самом затратном месторождении, то налог на добычу природных ископаемых добавляется к этим издержкам и автоматически включается в формирование цены. Влияние этого налога на структуру цен и конкурентоспособность экономики прямо противоположно замещаемому им экспортному тарифу. Последний объективно сдерживает давление мирового рынка на повышение цен на сырье, которые на внутреннем рынке становятся ниже на величину экспортного тарифа. Поэтому данный налоговый маневр объективно влечет рост цен на нефть, что автоматически приводит к росту издержек на топливо, энергию и тепло у всех потребителей. Это влечет

снижение конкурентоспособности всех отраслей экономики, кроме собственно нефтяной промышленности, которая дополнительно мотивируется к экспорту за счет освобождения от НДС вывозимой продукции.

В целом, по оценкам специалистов, данный налоговый маневр обернется только для российской экономики ежегодным падением ВВП на 1–2% в течение ближайшей пятилетки. Негативные последствия испытает экономика Белоруссии, зависящая от импорта российской нефти. С учетом и без того крайне низких темпов роста этих экономик, на долю которых приходится около 90% ВВП ЕАЭС, этот налоговый маневр не будет способствовать улучшению экономического развития ЕАЭС.

Если необходимость проведения данного налогового маневра обусловлена международными обязательствами России, их можно переосмыслить в рамках отношений с ВТО Евразийского экономического союза. Это будет еще одним серьезным поводом для его признания со стороны членов ВТО. В этом случае заявляемая позиция ЕАЭС будет включать в себя предложение о признании нашего Таможенного союза с установленными ЕТТ, Таможенным кодексом, нормами технического регулирования и прочими элементами единой таможенной территории, включая унифицированные экспортные пошлины. В отличие от восстановления ЕТТ, по экспортным пошлинам не потребуется принятие компенсационных мер. А доходы от их взимания могут быть направлены на реализацию общесоюзных инновационных и инвестиционных программ, о необходимости которых говорится в Декларации, включая «совместную реализацию значимых инфраструктурных проектов».

В Декларации вынесенная в заголовок настоящего раздела статьи цель «Обеспечение максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС» дополняется: «...и реализация его возможностей для бизнеса и потребителей». Действительно, формирование единого рынка не может быть самоцелью. Важно, какие товары (отечественные или импортные) и в чьих интересах (отечественного бизнеса и потребителей или иностранных компаний и торгующих их продукцией лоббистов) обращаются на этом рынке. Именно поэтому, наряду с требованиями «повышения эффективности функционирования рынков товаров, исходя из необходимости обеспечения гарантий качества, безопасности обрабатываемых товаров, информированности и надлежащей защиты прав потребителей», в Декларации ставятся задачи «создания эффективной системы производственной кооперации, в том числе горизонтальных межстрановых связей по принципу «от бизнеса к бизнесу»; «стимулирования локализации производства и поощрения проектов, создающих региональные производственные цепочки добавленной стоимости для развития кооперационных связей между государствами — членами ЕАЭС»; «развития интеграционных процессов в агропромышленной сфере...»; «создания и развития высокопроизводительных, в том числе экспортно ориентированных секторов экономики, ускоренного внедрения инноваций и цифровых технологий, прежде всего в промышленности и сельском хозяйстве»; «выработки гибких механизмов целевого содействия экономическому развитию государств ЕАЭС». Стратегические направления их решения излагаются в следующем разделе.

2. Создание макроэкономических условий для опережающего развития ЕАЭС

Необходимость ускорения экономического роста

Современное состояние и темпы развития ЕАЭС не внушают оптимизма и явно не соответствуют ни установкам руководителей государств ЕАЭС, ни ожиданиям общественности. Низкие темпы экономического развития обусловлены стагнацией российской экономики, на долю которой приходится 87% ВВП ЕАЭС. Главной причиной являются низкие и неустойчивые темпы роста инвестиций в основной капитал, формируемых в основном за счет собственных средств предприятий в условиях завышенного относительно рентабельности производственного сектора уровня процентных ставок по кредитам.

Как только Банк России поднял в 2014 г. ключевую ставку втрое выше рентабельности обрабатывающей промышленности, многие предприятия вынуждены были свернуть свои инвестиционные программы. В несколько раз выросло число обанкротившихся предприятий, не выдержавших ухудшение

условий предоставления кредитов. Совокупный ущерб от этой политики оценивается в 25 трлн руб. недопроизведенного ВВП и до 15 трлн руб. несделанных инвестиций, не говоря уже о падении доходов населения¹. Объем инвестиций упал в 2015 г. в два раза (с 32 до 16 млрд долл.) и до сих пор остается ниже докризисного уровня. Аналогичные процессы имели место в Белоруссии. К группе быстро растущих экономик ЕАЭС относятся Армения, Казахстан и Кыргызстан: темы прироста их ВВП составили 7,5%, 4,3% и 6,1% соответственно.

В целом после резкого повышения процентных ставок и перехода к свободному плаванию курса российского рубля, повлекшему его обрушение и сверхволатильность, развитие ЕАЭС заметно замедлилось. До сих пор оно характеризуется низкими темпами экономического роста, которые все еще остаются ниже среднемировых.

Главной причиной нарастающего отставания ЕАЭС от ведущих стран мира является стагнация инвестиционной активности в России: темпы прироста за девять месяцев 2019 г. составили 0,7%. Она же влечет нарастающее отставание по уровню технического развития. Доля ЕАЭС на мировом рынке высокотехнологической продукции не превышает 0,4%.

При этом у всех государств ЕАЭС имеются немалые возможности наращивания объемов производства по всем отраслям обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства. За последние пять лет уровень использования производственных мощностей выше 70% наблюдается только в Республике Беларусь. По итогам 2018 г. производственные мощности в государствах — членах ЕАЭС остаются ниже докризисных и не достигают уровня 2014 г.

В наименьшей степени используются мощности в сферах машиностроения, легкой промышленности, бытовой химии и производстве продуктов питания. Например, мощности, используемые при производстве мощных средств, в России загружены менее чем на 20%, в Беларуси — около 30%, в Казахстане — 60%. При производстве грузовых автомобилей Беларусь и Россия используют мощности предприятий на 37% и 44% соответственно, а Казахстан — всего лишь на 13%. Похожая ситуация наблюдается и при изготовлении колбасных изделий: в Беларуси и России мощности загружены больше (69,6% и 55,5% соответственно), чем в Казахстане (34,6%).

Наряду со значительной долей незагруженных производственных мощностей значительные резервы заключены в скрытой безработице, низкой степени переработки природных ресурсов, неиспользуемом научно-техническом и интеллектуальном потенциале. Оценки реального потенциала выпуска свидетельствуют о возможности ускорения экономического роста ЕАЭС до уровня наиболее динамично развивающихся стран.

Нормализация денежно-кредитной политики с прекращением искусственного завышения ставки процента и изъятия денег из экономики Банком России позволит существенно ускорить экономический рост при условии нахождения спроса на дополнительно произведенную продукцию.

Стратегическое планирование

Для устойчивого опережающего развития экономики ЕАЭС нужна соответствующая смешанная стратегия развития, предусматривающая модернизацию экономики на основе нового технологического уклада.

Для разработки такой стратегии развития ЕАЭС необходимо, как уже говорилось выше, наделить ЕЭК функциями стратегического планирования, включая прогнозирование экономического развития, разработку и реализацию наднациональных (многосторонних) программ и проектов. Целесообразно также наделить ЕЭК полномочиями по проведению независимых статистических наблюдений, ведению единой статистической базы Союза, что необходимо для оценки качества социально-экономического развития государств ЕАЭС, горизонтальных межстрановых производственных связей и эффективности развития цепочек добавленной стоимости и, на этой основе, для анализа перспектив развития государств-членов в глобальной экономике. Независимые статистические наблюдения ЕЭК должны фокусироваться

¹ Глазьев С. Рынок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладах. М.: Книжный мир, 2018.

и на оценке производственного потенциала государств-членов с учетом использования производственных мощностей, научно-технического и природно-ресурсного потенциала, трудовых ресурсов.

Важной составляющей стратегического планирования должно стать предусмотренное Декларацией обеспечение продовольственной безопасности. Для этого ЕЭК должны быть установлены критерии продовольственной безопасности ЕАЭС, проведена унификация норм регулирования экспорта продовольствия и сельскохозяйственных товаров.

Создание системы стратегического планирования развития ЕАЭС должно включать инструменты реализации утверждаемых планов. В Декларации говорится о необходимости реализации совместных программ развития и инвестиционных проектов. Включая программы на основе «объединения усилий по созданию и использованию новых технологий и инноваций, включая проработку совместных проектов и мероприятий научно-технологического развития, в том числе в сфере зеленых технологий, энергосбережения, энергоэффективности, возобновляемых источников энергии, биоинженерии и нанотехнологий, применение наилучших доступных технологий в области охраны окружающей среды». Для этого нужны немалые средства, источников которых в настоящее время нет.

Обсуждаемое в настоящее время предложение о переходе к бюджетированию ЕАЭС на основе отчисления в распоряжение ЕЭК части собираемых в «общий котел» ввозных таможенных пошлин по аналогии с ЕС зависит от доброй воли России, на которую приходится 85% их объема. Как известно, в настоящее время в рамках принятых в ЕАЭС правил распределения России достается на 1 млрд долл. меньше доходов от взимания импортных пошлин, чем она собирает. По этому механизму она является основным донором ЕАЭС так же, как и по потокам взаимной торговли.

Исходя из структуры потоков во взаимной и внешней торговле, а также структуры торгового и платежного балансов государств — членов ЕАЭС, можно предложить другой способ формирования союзного бюджета развития за счет положительного сальдо государств-доноров. Для этого скорректировать бюджетные правила государств с положительным сальдо платежного баланса по текущим операциям, предусмотрев формирование Фонда развития ЕАЭС за счет резервирования конъюнктурных сверхдоходов их бюджетов. Выше упоминалась возможность введения унифицированных экспортных пошлин ЕАЭС на вывоз сырьевых товаров, поступления от которых можно было бы направить в бюджет развития на реализацию стратегических планов развития ЕАЭС.

В настоящее время эти предложения носят дискуссионный характер. Можно, конечно, реализовывать программы и инвестиционные проекты развития ЕАЭС как межгосударственные, когда каждое государство финансирует свою часть мероприятий. В ЕврАзЭС был накоплен определенный опыт реализации такого подхода на примере осуществления совместных целевых программ: «Инновационные биотехнологии», «Создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита», «Создание системы информационного и методического обеспечения реализации единого порядка экспортного контроля» и др. Для его продолжения в формате ЕАЭС необходимо будет разработать соответствующие методики разработки и бюджетирования межгосударственных программ, процедуры их рассмотрения и порядок утверждения. Однако нет гарантий исполнения государствами своих обязательств. При таком подходе следует подумать об источниках кредитования программ и инвестиционных проектов развития ЕАЭС.

Реальная макроэкономическая стабилизация

Осуществление стратегии опережающего развития требует кардинального изменения проводимой макроэкономической политики. Резкое повышение ключевой ставки Банка России с одновременным отпуском курса рубля в свободное плавание в 2014 г. привели экономику в stagflationную ловушку. В отличие от ведущих стран мира, ответивших на мировой кризис политикой количественного смягчения, наши денежные власти пошли по пути выполнения рекомендаций МВФ, ужесточив денежную политику. На фоне кратного увеличения объемов мировых валют произошло сокращение рублевой денежной массы. Ее изъятие из экономики посредством борьбы с «профицитом ликвидности», ставшего неизбежным

результатом искусственного завышения цены денег, продолжится в среднесрочной перспективе¹, что исключает возможности роста инвестиционной активности за счет расширения внутреннего кредита. После резкого сжатия кредита промышленным предприятиям в 2014–2017 гг. его объемы стабилизировались на крайне недостаточном уровне.

До тех пор пока процентные ставки будут превышать среднюю рентабельность обрабатывающей промышленности, не следует ожидать роста кредитования инвестиционной и инновационной активности. Трансмиссионный механизм банковской системы, обеспечивающий трансформацию сбережений в инвестиции, фактически остановлен: доля инвестиционных кредитов в активах банковской системы упала до нескольких процентов, а в источниках финансирования инвестиций — чуть более 10%. Основным источником финансирования инвестиций остаются собственные средства предприятий, за счет чего обеспечить развитие современной экономики невозможно. Тем более в условиях сложившихся ценовых диспропорций, блокирующих диверсификацию экономики и стимулирующих ее экспортно-сырьевую ориентацию.

Еще одной причиной низкой инвестиционной активности является нестабильность обменного курса рубля и других национальных валют ЕАЭС. До тех пор пока не будет обеспечена долгосрочная стабилизация обменных курсов национальных валют, не стоит ожидать роста совместных инвестиций, так же как и взаимной торговли. После ее резкого подъема вследствие снятия таможенных барьеров десятилетие назад, дальнейший рост тормозится неразвитостью кооперационных связей. Для их наращивания необходимо кредитование торгового оборота и совместных инвестиций. А это невозможно сделать при завышенных рисках волатильности обменных курсов национальных валют и цены денег.

Как известно, денежно-кредитная политика не является в настоящее время предметом наднационального регулирования. Она остается в ведении национальных центральных банков, декларирующих независимость от правительств. Поскольку ЕЭК взаимодействует со Сторонами посредством органов исполнительной власти, уполномоченных национальными правительствами, она не может влиять на политику центральных банков. Последние не считают нужным ни согласовывать свою политику с наднациональным органом, ни друг с другом. Неудивительно, что непредсказуемые действия какого-либо из центральных банков вызывают значительные возмущения во взаимной торговле и совместных инвестициях во всем ЕАЭС.

Ярким примером шокового воздействия на экономику ЕАЭС стало решение Банка России по направлению курса рубля в свободное плавание, повлекшее двукратную девальвацию рубля в 2014 г. Оно было неожиданным для деловых кругов и научного сообщества, так как не существует научного доказательства его необходимости при переходе к таргетированию инфляции. Наоборот, в условиях чрезмерной открытости российской экономики, зависимости ее экспорта от нефтяных цен и высокой доли импорта на потребительском рынке свободное курсообразование несовместимо с обеспечением макроэкономической стабильности. Тем более в современной ситуации доминирования на валютном рынке спекулянтов, которые в отсутствие регулятора начинают им манипулировать. Колебание цен на мировом рынке, атака финансовых спекулянтов или любое другое изменение внешнеэкономических условий может нарушить планы по достижению целевого уровня инфляции, что и произошло.

Упомянутое обвальное падение курса рубля намного превысило возможное влияние фундаментальных факторов, включая снижение нефтяных цен. Об этом свидетельствует как относительная устойчивость национальных валют других нефтедобывающих стран, так и оценки Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), согласно которым на декабрь 2014 г. курс рубль / доллар по паритету покупательной способности составлял 19 руб. за доллар. Это означает, что номинальный курс рубля был недооценен в 3–3,5 раза относительно фундаментальных экономических соотношений. Это произошло вследствие манипулирования курсом посредством спекулятивной атаки против рубля, поддержанной действовавшими механизмами кредитования и рефинансирования. В результате, имея потенциал наращивания выпуска продукции с темпом не менее 5% в год, экономика была искусственно

¹ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 г. и период 2021 и 2022 гг. (одобрено Советом директоров Банка России 25.10.2019).

загнана в стагфляционную ловушку. Было подорвано доверие к России со стороны государств-партнеров по ЕАЭС. Обвал курса рубля, непредсказуемость макроэкономической политики российского регулятора привели к падению динамики ВВП, сжатию на треть взаимной торговли в Союзе, которая до сих пор не может восстановиться.

Чтобы застраховать финансовый рынок ЕАЭС от подобных дестабилизирующих шоков, необходимо включить в договорно-правовую базу ЕАЭС нормы, предусматривающие механизмы стабилизации обменных курсов национальных валют государств ЕАЭС. Хорошим примером является «валютная змея» — соглашение о поддержании обменных курсов национальных валют в определенных пределах, действовавшее в странах Европейского экономического союза в 1979–1992 гг. Оно предусматривало как обязательства Сторон по обеспечению установленных пределов колебаний курсов национальных валют относительно друг друга, так и механизмы взаимной помощи в случае угроз дестабилизации какой-либо из них. Можно было бы уже сейчас поручить ЕЭК разработку и внедрение механизма стабилизации валютных курсов на основе утверждения границ взаимных колебаний национальных валют, системы мер по переходу на расчеты в национальных валютах во взаимной торговле, а также подготовке предложений по введению единой наднациональной расчетной единицы.

Все необходимые условия для принятия подобного соглашения в ЕАЭС есть: значительные валютные резервы и положительный торговый баланс, позволяющие обеспечить долгосрочную стабилизацию обменного курса рубля, объективно являющегося «якорной» валютой ЕАЭС, а также общий финансовый рынок, моментально реагирующий на валютные интервенции центральных банков. Действующие сегодня независимо друг от друга консультативные комитеты и консультационные советы по валютной политике центральных банков, по курсовой политике, по макроэкономической политике, по финансовым рынкам должны координировать свою работу для реализации системного подхода к обеспечению макроэкономической стабильности и условий опережающего развития ЕАЭС. Их рекомендации следует рассматривать на Коллегии ЕЭК, придавая им при необходимости обязательный характер.

В целом необходимо наделение ЕЭК полномочиями по разработке рекомендаций в части гармонизации и совершенствования макроэкономической политики государств-членов, согласованию макроэкономических решений, имеющих трансграничные последствия. Необходимо также создание совета финансовых регуляторов как вспомогательного органа Союза и создание системы оценки рисков на финансовом рынке ЕАЭС, а также наделение ЕЭК полномочиями по проведению расследований и внесению предписаний по устранению манипуляций финансовым рынком.

Очевидно, что без принятия взаимных обязательств Сторон по стабилизации обменных курсов национальных валют не удастся создать указанные в Декларации условия для «расширения использования национальных валют в расчетах во взаимной торговле». Наряду с ними должны быть созданы механизмы целевого кредитования трансграничной производственной кооперации, в том числе в совместные инвестиционные проекты предприятий. Необходима разработка и внедрение механизма целевого кредитования производства совместно изготавливаемой продукции, в том числе с использованием финансовых инструментов Евразийского банка развития (ЕАБР) и Евразийского фонда стабилизации и развития (ЕФСР).

Для достижения указанных выше целей Декларации по «формированию “территории инноваций” и стимулированию научно-технических прорывов» необходимо создание специальных механизмов рефинансирования соответствующих видов деятельности. Это можно сделать либо путем скоординированной политики центральных банков, либо посредством создания союзного эмиссионного центра. В последнем случае потребуется специальное соглашение Сторон, определяющее механизм эмиссии наднациональной валюты и правила ее обращения. При этом возможно применение современных цифровых технологий денежного обращения, обеспечивающих контроль за целевым использованием наднациональной валюты.

На первом этапе по аналогии с ЭКЮ (сокр. От European Currency Unit — бывшая расчетная единица Европейского союза) или переводным рублем такой валютный инструмент мог бы иметь только расчетный характер, играя роль всеобщего эквивалента, привязанного к корзине валют государств ЕАЭС и его основных торговых партнеров. Затем по мере накопления опыта он мог бы получить другие функции

денег, обслуживая трансграничные торговые операции. При этом можно было бы ограничить его обращение по контролируемым эмиссионным центрам каналов блокчейн, которые гарантируют эффективный контроль за целевым использованием эмитируемых для кредитования инвестиций цифровых денежных инструментов.

Для реализации этого предложения необходимо наделить ЕЭК полномочиями по формированию общих основ регулирования обращения цифровых активов и денежных инструментов с использованием технологии блокчейн в рамках ЕАЭС, включая: разработку и принятие Принципов обращения и использования цифровых знаков (токенов), криптовалют в рамках ЕАЭС; единого Глоссария, содержащего основные термины и определения в сфере криптовалют и технологии блокчейн; выработку согласованных подходов по регулированию виртуальных активов и технологии блокчейн.

Необходимо модернизировать архаичную политику денежных властей, которые фетишизируют деньги, рассматривая их как золотые монеты, за ценность которых они отвечают. Действуя по рекомендациям МВФ, они зациклены на борьбе с инфляцией посредством сжатия конечного спроса путем повышения цены денег и сокращения их предложения. Тем самым они демонстрируют отношение к деньгам как к товару, цена которого определяется соотношением спроса и предложения. Они игнорируют многочисленные эмпирические исследования, доказывающие отсутствие статистически значимой связи между количеством денег и инфляцией, а также повышение инфляции не только в случае роста избыточной денежной массы, но и в случаях ее чрезмерного сокращения¹.

Современная экономическая теория и практика исходит из понимания современных фиатных денег как инструмента обеспечения экономического роста. Для поддержания его желаемых темпов денежные власти передовых стран создают нужное количество денег, обеспечивая кредитование долгосрочных инвестиций в развитие производственной сферы. При этом они следят за целевым использованием создаваемых денег для реализации устанавливаемых государством приоритетов посредством их эмиссии под обязательства государства, конкурентоспособных предприятий и институтов развития. Тем самым блокируются инфляционные процессы, лучшим способом борьбы с которыми является повышение эффективности и наращивание объемов производства нужных для общества товаров за счет внедрения новых технологий².

Пытаясь бороться с инфляцией путем ужесточения денежной политики, центральные банки добиваются временных успехов за счет сжатия конечного спроса. Обратной стороной такой политики является сокращение инвестиций, что вскоре ведет к технологическому отставанию экономики, снижению ее конкурентоспособности и в конечном счете к девальвации национальной валюты. Это вызывает новую волну инфляции, для подавления которой денежные власти открывают новый виток сжатия кредита, сокращения инвестиций и деградации экономики.

Вредность такой политики для развития экономики камуфлируется ссылками на мнимый мировой опыт и авторитет МВФ. В действительности она проводится в интересах мировых спекулянтов, использующих безграничный доступ к эмиссии мировых валют для установления контроля над активами стран, лишаящих себя возможности самостоятельного создания денег и генерирования кредитов³.

Поскольку в обозримом будущем изменения политики Банка России в целях обеспечения развития экономики не предвидятся и в ближайшие годы он планирует оставаться чистым заемщиком денег у экономики, приходится думать над созданием параллельной системы генерирования кредитов для реализации перечисленных выше установленных Декларацией стратегических направлений развития интеграции. Наряду с механизмом эмиссии договорной цифровой валюты в целях кредитования совместных инвестиционных и инновационных проектов эта система могла бы включать наряду с действующими Евразийским банком развития и Межгосбанком вновь создаваемые институты. К последним

¹ Нижегородцев Р., Горидько Н., Шкодина И. Институциональные основы теории финансов: современные подходы. М. : ИНФРА-М, 2014; Полтерович В. Механизмы «ресурсного проклятия» и экономическая политика // Вопросы экономики. 2007. № 6.

² Глазьев С. Управление развитием экономики: курс лекций. М. : Издательство Московского университета, 2019. 759 с.

³ Глазьев С. Ю. В очередной раз — на те же грабли? (Особое мнение члена Национального финансового совета о проекте «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов» Банка России). Российский экономический журнал. № 6. 2019. С. 3–26.

относятся венчурный и инвестиционный фонды, Экспортный банк ЕАЭС, Институт выравнивания уровней развития регионов, целевые механизмы поддержки научно-технических и инновационных производственных программ и проектов. Появление таких институтов развития позволило бы сформировать источники целевого финансирования реализации предусмотренных Декларацией целей «стимулирования проведения совместных научно-исследовательских работ».

Другим источником финансирования деятельности по реализации этих направлений может стать только привлечение иностранных инвестиций, объем которых за последние три года сократился в пять раз вследствие введенных США антироссийских санкций. Использовать бюджетные средства в этих целях не представляется возможным из-за ограниченности как их объемов, так и направлений разрешенного использования. В Декларации ставится задача «выстраивания эффективной системы управления и финансирования совместных кооперационных проектов». Но для этого опять-таки нужны источники рефинансирования этих институтов. В частности, капитал ЕАБР и объем ЕФСР должны быть увеличены, как минимум, на порядок, что невозможно сделать в рамках установленной схемы образования их капитала.

Созданный по англосаксонскому праву финансовый центр «Астана» изначально рассчитан на привлечение иностранного капитала. Для расширения этих возможностей целесообразно создать инвестиционный Фонд фондов, который мог бы обеспечить привлечение достаточных для реализации совместных инвестиционных проектов средств. Но для этого необходимо выстраивание отношений высокого доверия, что требует сопряжения систем правоприменения в различных национальных юрисдикциях государств ЕАЭС.

Важным элементом финансового рынка ЕАЭС должны стать национальные рейтинговые агентства, оценивающие кредитные риски по понятным опубликованным методикам. После согласования этих методик в ЕЭК последняя могла бы взять на себя функцию аккредитации рейтинговых агентств ЕАЭС, рекомендуя их национальным регуляторам и кредитным организациям. Их использование позволит избежать систематического завышения рисков на финансовом рынке ЕАЭС, характерного для американских рейтинговых агентств. Следует также стимулировать расширение услуг национальных аудиторских компаний и юридических фирм ЕАЭС. В сочетании с введением цифровых денежных инструментов и целевых механизмов рефинансирования совместных инвестиций и взаимной торговли это будет способствовать формированию собственного полноценного финансового пространства ЕАЭС, архитектура которого может стать прототипом для создания евразийской валютно-финансовой системы. При этом важно добиться гармонизации национальных систем валютного регулирования, допуская введение механизмов контроля за движением денег по операциям капитального характера.

3. Формирование единого пространства правоприменения

Реализация упомянутых выше установленных Декларацией стратегических направлений развития ЕАЭС предполагает формирование среды взаимного доверия между хозяйствующими субъектами ЕАЭС. Без этого никакие источники финансирования не заработают, а политические установки не будут реализованы.

Взаимное доверие хозяйствующих субъектов невозможно без четкой системы правоприменения установленных наднациональных и национальных норм ЕАЭС. Для ее формирования необходимы серьезные усилия со стороны национальных правоохранительных и судебных органов, которые до сих пор не включены в процесс евразийской интеграции.

Формально каждая из Сторон предоставляет хозяйствующим субъектам других юрисдикций ЕАЭС национальный режим. Однако на практике отечественные предприятия всегда обладают преимуществами. Последние могут носить временный или постоянный характер в зависимости от предпочтений судебных и правоохранительных органов. Если эти предпочтения приобретают административно-коммерческий характер, то возникают трансграничные трения, препятствующие формированию кооперационных связей и созданию совместных предприятий.

Самые большие трансграничные трения в отношениях хозяйствующих субъектов из разных национальных юрисдикций возникают при конфликтных ситуациях, особенно если для их разрешения приходит-

ся прибегать к судебным разбирательствам. Можно привести множество примеров, когда решения судов одной юрисдикции не исполняются в другой юрисдикции. Или когда суды разных юрисдикций по одному и тому же спору выносят разные решения. И даже если работа суда безупречна и решение не оспаривается, поиски активов должника кредитором из другой юрисдикции часто оказываются бесполезными.

Подобные проблемы не являются специфическими для ЕАЭС. Они носят универсальный для любых трансграничных хозяйственных отношений характер. Счет похищенных активов правообладателей из СНГ в западных юрисдикциях идет на сотни миллиардов долларов. Но именно поэтому в рамках ЕАЭС нужно выстроить отношения особого доверия к правоприменительной практике, для чего необходимо наладить сотрудничество между национальными судебными системами и правоохранительными органами.

Примером такого сотрудничества может служить опыт объединенных коллегий правоохранительных органов в Союзном государстве России и Белоруссии. Попутно этот опыт можно было бы распространить на ЕАЭС. Они позволили бы снять сохраняющийся пока в ЕАЭС существенный барьер, препятствующий свободному передвижению людей, капиталов, а в некоторых случаях услуг и товаров, — погранично-визовый контроль.

Для снижения трансграничных барьеров и формирования условий доверительного взаимодействия заинтересованных в производственной кооперации предприятий в сфере защиты имущественных прав необходимо добиться обеспечения исполнения решений национальных судов на территории ЕАЭС, а также наделить Суд ЕАЭС функцией международного арбитража, введя отсылку на его решения в практику заключения контрактов. Необходимо добиться такого повышения авторитета и статуса Суда ЕАЭС, чтобы при заключении контрактов и создании совместных предприятий хозяйствующие субъекты именно его уполномоченную инстанцию, а не Лондонский или Стокгольмский суд, указывали в качестве субъекта разрешения возможных конфликтов. Целесообразно также создание Третьего суда ЕАЭС для разрешения споров между субъектами хозяйствования государств-членов.

Особое значение имеет гармонизация национальных законодательств о банкротстве юридических лиц, исходя из необходимости обеспечения принципов прозрачности, конкурентности, ответственности, презумпции финансового оздоровления временно неплатежеспособных предприятий.

Для снижения трансграничных трений для хозяйствующих субъектов можно ввести институт резидента ЕАЭС, предоставляющий связанные с ведением бизнеса права во всех государствах Союза. Это потребует проработки множества вопросов, связанных с налогообложением, регистрацией и другими существенными атрибутами национальной принадлежности. Вместе с тем уже сейчас можно было бы обеспечить предоставление национального режима инвесторам из государств ЕАЭС, а предприятиям из государств ЕАЭС — права открытия филиалов и ведения хозяйственной деятельности на всей территории Союза. Кроме того, необходимо придать продукции, производимой в любом из государств ЕАЭС, статус национального режима, включив ее трактовку как импортной в перечень барьеров во взаимной торговле, а также распространить национальный режим предоставления льгот иностранным инвесторам на локализацию производств в любом из государств ЕАЭС.

О важности данной проблематики свидетельствует десятилетняя пробуксовка упоминавшегося выше вопроса об обеспечении равного доступа предприятий из всех национальных юрисдикций ЕАЭС к государственным закупкам. Соответствующий договор был подписан еще при формировании Таможенного союза, включая положение о взаимном признании электронно-цифровых подписей. Однако до сих пор это положение не выполнено, не определена третья доверенная сторона. Барьер в формировании трансграничного пространства доверия возник из-за того, что соответствующие службы Сторон не смогли договориться о формировании единого перечня специализированных средств криптографической защиты.

Как уже говорилось, в рамках ЕАЭС допускается конкуренция юрисдикций. Это оправдано с точки зрения сочетания конкурентных преимуществ Сторон: предприниматели могут выбирать наиболее комфортную для них национальную юрисдикцию. Вместе с тем по тем функциям государственного регулирования, которые переданы на наднациональный уровень, необходима гармонизация норм ответственности за их выполнение. В противном случае будет стимулироваться противоправное поведение

предпринимателей, которые получают легальную возможность укрытия от нарушений союзного законодательства в соответствующих «национальных гаванях».

Например, если в каком-либо из государств Союза нет ответственности за выдачу «липовых» сертификатов о соответствии качества товаров требованиям технических регламентов ЕАЭС, то специализирующиеся на этом организованные преступные группы будут в нем «прописываться», ведя при этом противоправную деятельность на всей территории Союза. Можно себе представить размер ущерба, который может возникнуть в случае отсутствия в одном из государств ЕАЭС ответственности за контрабанду.

Таких примеров можно привести множество. Поэтому представляется совершенно необходимым провести гармонизацию норм уголовной и административной ответственности за нарушение союзного законодательства. Желательно также гармонизировать нормы ответственности за совершение других экономических преступлений, включая уклонение от налогов, нелегальный вывоз капитала, нарушения трудового законодательства.

Осуществление предложенных выше мер открывает возможности для реализации государствами ЕАЭС «проектов с интеграционной составляющей», «совместных масштабных высокотехнологических проектов, способных стать символами евразийской интеграции», «значимых инфраструктурных проектов на евразийском пространстве, создания транспортных коридоров, в том числе трансконтинентальных и межгосударственных»¹. Становится возможным создание евразийских инвестиционных консорциумов по реализации инфраструктурных проектов, в том числе с наднациональными органами управления соответствующими транспортными коридорами, а также финансово-инвестиционная поддержка таких консорциумов на основе стройной системы контрактных обязательств между инвесторами и органами исполнительной власти заинтересованных государств ЕАЭС.

Перечисленные в настоящей статье стратегические направления развития интеграции, а также обосновываемые меры по их реализации не охватывают всей повестки развития ЕАЭС. В них не рассматриваются уже согласованные Сторонами направления, не вызывающие сомнений. Нет неэкономических направлений, связанных с новыми потенциальными сферами интеграции. Нет такого ключевого направления, как формирование общих идеологических основ евразийской интеграции, вытекающих из многовекового опыта совместного исторического творчества народов ЕАЭС.

Статья ограничена рассмотрением мер, необходимых для обеспечения высокой эффективности регулирования общего рынка ЕАЭС и его опережающего развития. Автор выражает признательность членам Коллегии и сотрудникам ЕЭК за предоставленную информацию, советы и рекомендации, неся, разумеется, личную ответственность за содержание настоящей публикации, которая отражает его личное мнение.

Об авторе:

Глазьев Сергей Юрьевич, Член Коллегии (Министр) по интеграции и макроэкономике ЕЭК (Москва, Российская Федерация), академик РАН, Председатель Научного Совета РАН по комплексным проблемам евразийской экономической интеграции, модернизации, конкурентоспособности и устойчивому развитию, главный редактор журнала «Евразийская интеграция: экономика, право, политика»; serg1784@mail.ru

About the author:

Sergey Yu. Glazyev, Member of the Board — Minister in charge of Integration and Macroeconomics of the EEC (Moscow, Russian Federation), Academician, Chairman of RAS Scientific Council on Complex Problems of Eurasian Economic Integration, Modernization, Competitiveness and Sustainable Development, Editor in Chief of the Magazine “Eurasian Integration: Economics, Law, Politics”; serg1784@mail.ru

¹ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС (Распоряжение ВЕЭС от 6 декабря 2018 г. № 9).