



Аналитический доклад
Евразийской экономической комиссии

«О ситуации по устранению препятствующих функционированию внутреннего рынка Евразийского экономического союза барьеров для взаимного доступа, а также изъятий и ограничений в отношении движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы»

Москва - 2015 г.

Структура Доклада

Используемые сокращения	3
Предисловие	5
Введение	7
1. Систематизации и классификация мер экономического регулирования	11
Международная практика либерализации и классификации мер экономического регулирования (ГАТТ, ВТО, ЕС, ЮНКТАД); Концептуальный подход к определению терминов в рамках евразийской экономической интеграции.	
2. Работа по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений	30
Реализация мероприятий, направленных на обеспечение функционирования ЕЭП в рамках формирующегося Союза; Практические результаты работы; Предварительные данные исследования влияния эффектов интеграции на торговлю и производство в ЕЭП в 2013–2014 гг.	
3. Концептуальный подход к организации работы по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений с момента вступления в силу Договора о Союзе	57
Направления и порядок работы с препятствиями; Реализация задач.	
Заключение	66
Перечень приложений	69
Приложения	70
Список литературы	104

Используемые сокращения

ITC – International trade Centre (Международный центр торговли)

MAST - Multi-Agency Support Team

SOLVIT – The internal market Problem Solving Network

TRAINS - Trade Analysis and Information System

WITS - World Integrated Trade Solution

ВТО – Всемирная торговая организация

ГАТТ – Генеральное соглашение по тарифам и торговле

Государства-члены – государства, являющиеся членами Таможенного союза и Единого экономического пространства, с 1 января 2015 года членами Евразийского экономического союза

Договор о Союзе – Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года

ЕАБР – Евразийский Банк Развития

Союз – Евразийский экономический союз

ЕС – Европейский союз

Комиссия – Евразийская экономическая комиссия

ЕЭП – Единое экономическое пространство Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации

ЕЭС – Европейское экономическое сообщество

ЗСТ – Зона свободной торговли

НДС – Налог на добавленную стоимость

РБ – Республика Беларусь

РК – Республика Казахстан

РФ – Российская Федерация

СНГ – Содружество Независимых Государств

США – Соединенные Штаты Америки

ТС – Таможенный союз Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации

ЮНИДО - Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

ЮНКТАД – Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Предисловие

Целью настоящего аналитического доклада является информирование о ситуации по устранению барьеров, препятствующих формированию ЕЭП, а также изъятий и ограничений в отношении движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Работа по выявлению и устранению барьеров, изъятий и ограничений осуществляется Комиссией совместно с государствами-членами и направлена на выполнение поручения глав государств-членов обеспечить функционирование ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений.

Данный аналитический доклад подготовлен по итогам работы, проведенной в 2013-2014 гг., и содержит следующие результаты:

- определение причин и природы происхождения барьеров, изъятий и ограничений в процессе евразийской экономической интеграции, в том числе с использованием мирового опыта;
- выработка собственных определений понятий «барьеры», «изъятия» и «ограничения» с учетом специфики евразийской экономической интеграции;
- информирование о практических результатах работы по выявлению и устранению барьеров, изъятий и ограничений;
- представление результатов оценки количественного эффекта влияния препятствий во взаимной торговле государств-членов и их отмены;
- предложение концептуального подхода по организации работы по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений с момента вступления в силу Договора о Союзе.

Данные результаты, в том числе основные выводы и рекомендации, предназначены для использования органами Союза, законодательными и исполнительными органами государств-членов, а также

экспертным и бизнес-сообществом при осуществлении деятельности, направленной на завершение формирования и эффективное функционирование внутреннего рынка Союза.

Введение

Главы Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации 29 мая 2013 года поставили задачу создать к 1 января 2015 года Евразийский экономический союз, исходя из необходимости обеспечить функционирование Единого экономического пространства, как правило, без изъятий и ограничений¹. Проведя работу по выявлению изъятий и ограничений из режима свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы в ЕЭП, Комиссия и государства-члены получили результаты которые, по сути, стали переговорной основой при подготовке проекта Договора о Евразийском экономическом союзе.

Однако уже на начальном этапе работы по идентификации изъятий и ограничений выяснилось, что к трактовке самих понятий «изъятия» и «ограничения» применяются различные подходы². Более того, стало очевидно, что кроме этих категорий также существуют барьеры для взаимного доступа субъектов предпринимательской деятельности государств-членов. Не являясь согласованными изъятиями и ограничениями из режима функционирования ЕЭП, они при этом существенно ограничивают свободу перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Таким образом, было выявлено, что препятствия на пути «четырех свобод» создают как изъятия и ограничения, так и барьеры. В этой связи их список, сформированный на основе анализа договорно-правовой базы ТС и ЕЭП, получил название «Предварительный список изъятий и иных

¹ Решение Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств от 29 мая 2013 года № 30 «О направлениях дальнейшего развития интеграционных процессов».

² При этом в международной экономической теории четкое разделение данных понятий отсутствует, а применяемые на практике термины «ограничения» и «изъятия» часто используются как взаимозаменяемые. В качестве нетривиальных примеров списков изъятий и ограничений, применяемых в международной практике, могут быть названы «Специальные административные меры (Список изъятий) в области доступа иностранных инвестиций в Китайской свободной торговой зоне г. Шанхай» («Special Administrative Measures (Negative List) on Foreign Investment Access to the China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone (2013)») и «Список товарных исключений при импорте продукции из Республики Индия в Исламскую Республику Пакистан».

ограничений, в том числе барьеров взаимного доступа субъектов предпринимательской деятельности на рынок государств-членов ТС и ЕЭП»³.

В конце 2013 г. – начале 2014 г. ввиду того, что осуществляемая работа имела практическую направленность, связанную с подготовкой проекта Договора о Союзе, вопросы концептуального наполнения обозначенных категорий не являлись первоочередной задачей. Однако, учитывая, что после подписания Договора о Союзе работа по выявлению и устранению барьеров, изъятий и ограничений не завершена, планомерный и системный подход к дальнейшей работе требует четкого понимания и единой трактовки используемых терминов.

Кроме того, не менее важно понять, как появляются эти препятствия, по сути, отличающие субъекта предпринимательской деятельности или трудящегося одного государства-члена от национального субъекта предпринимательской деятельности или трудящегося другого государства-члена. Ведь в рамках внутреннего рынка⁴ Союза такой дискриминации быть не должно.

В этой связи, осуществляя в 2013 году работу с препятствиями на пути свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, Комиссия и государства-члены исходили из того, что необходимо определить, в каких сферах и секторах экономики и по каким причинам отсутствует та или иная свобода. Причины, как правило, были обусловлены отсутствием элементов⁵, необходимых для обеспечения свободы функционирования внутреннего

³ Решение Совета Комиссии от 2 июля 2013 г. № 37 «О ходе реализации решений Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2012 года № 21, от 29 мая 2013 года № 30».

⁴ Внутренний рынок охватывает экономическое пространство, в котором согласно положениям Договора о Союзе обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов.

⁵ Отсутствие принципа взаимного признания в некоторых отраслях не позволяет говорить о полной свободе движения товаров, услуг, капитала или рабочей силы в них. Например, отсутствующим элементом обеспечения свободы движения рабочей силы до 2015 года являлся принцип взаимного признания дипломов.

рынка, или применением избыточных мер государственного экономического регулирования, ограничивающих одну или несколько из четырех «свобод».

Несмотря на общее понимание отсутствия свободы в определенных секторах внутреннего рынка, каждое из государств-членов подходило к идентификации барьеров, изъятий и ограничений исходя из своих национальных интересов. Именно поэтому отнесение мер экономического регулирования к данным категориям зачастую носило субъективный характер, ведь то, что для одного государства-члена являлось препятствием, для другого могло быть эффективным инструментом регулирования определенной сферы рынка.

Очевидно, что при отсутствии четких определений указанных понятий в дальнейшем такого рода дискуссии будут неизбежны ввиду того, что посыл «без изъятий и ограничений» будет требовать от государств-членов при введении новых мер государственного экономического регулирования сверяться с Договором о Союзе.

Следует отметить, что даже когда все государства-члены признавали применение какой-либо меры государственного экономического регулирования препятствующим формированию и функционированию внутреннего рынка Союза, - это было лишь началом движения. Как показывает практика, переговорный процесс по поводу способов и сроков устранения препятствия, а тем более реализация намеченных планов может осуществляться в течение длительного периода времени⁶.

⁶ Например, возможность отмены действующего в настоящее время принципа «резидентства» государства-члены обсуждают с середины 2013 года. При этом план мероприятий по устранению этого барьера должен быть подготовлен до 1 июля 2015 года (Решение Коллегии Комиссии от 23 сентября 2014 г. № 177, Решение Совета до настоящего времени не принято). Реализация указанного плана и создание условий для подачи декларации на товары таможенным органам любого государства-члена запланированы к 1 января 2020 г.

Более того, несмотря на то, что Договор о Союзе зафиксировал намерения государств-членов по постепенному сокращению изъятий и ограничений, в достаточно долгой перспективе внутренний рынок Союза будет функционировать в условиях их наличия.

К тому же, как показывает опыт наиболее продвинутого на сегодняшний день интеграционного объединения – Европейского союза, процедура мониторинга, выявления и устранения барьеров, изъятий и ограничений является постоянным процессом, так как разработка и применение государствами мер экономического регулирования, входящих в их национальную компетенцию, в ответ на новые вызовы динамичной природы интеграционных процессов происходят регулярно, и часть таких мер на практике препятствуют свободному движению товаров, услуг, капитала или рабочей силы.

Данные факты еще раз подтверждают необходимость определить единую трактовку терминов «барьеры», «изъятия», «ограничения» и критерии отнесения тех или иных мер экономического регулирования, применяемых государствами-членами к указанным категориям.

А.Г. Лукашенко - Президент Республики Беларусь, в 2015 г. председательствующей в органах Союза, в обращении к главам государств-членов от 1 января 2015 г. особо отметил необходимость продвижения основополагающих четырех экономических свобод Союза: свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы - и подчеркнул, что фундаментом Союза должна стать полная отмена изъятий и ограничений в движении товаров. Кроме того, целью по развитию интеграционных процессов в сфере услуг должно стать последовательное устранение ограничений и изъятий с выходом на формирование единых рынков в максимально возможном количестве секторов.

1. Систематизация и классификация мер экономического регулирования

В мировой практике меры экономического регулирования используются государствами посредством применения инструментов внешнеэкономического регулирования - для взаимоотношений с другими государствами - и внутриэкономического регулирования - для определения порядка функционирования национального рынка (см. рис. 1).

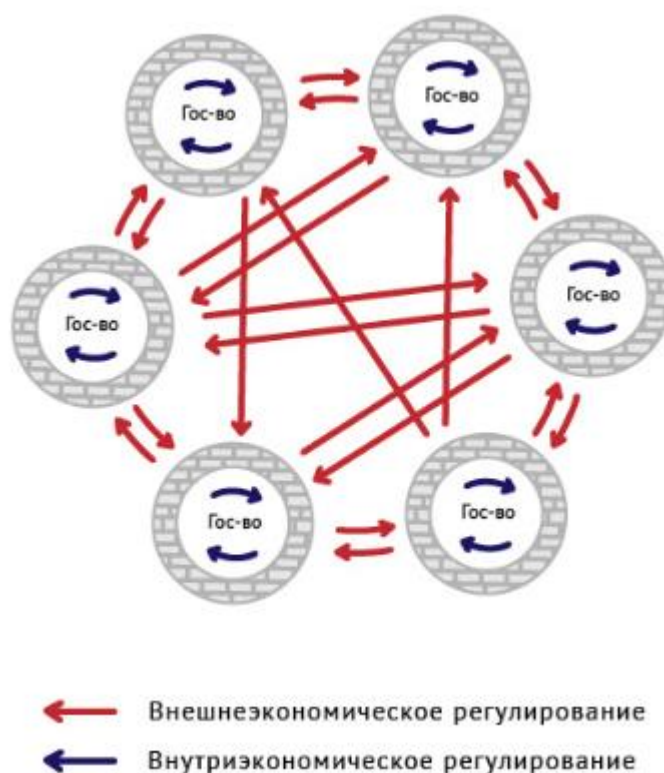


Рис. 1. Внутри- и внешнеэкономическое регулирование

В качестве внешнеэкономических инструментов для регулирования доступа иностранных товаров на национальный рынок государства используют таможенно-тарифные (таможенные пошлины) и нетарифные (запреты и ограничения, меры экономического и административного характера – санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные, технические меры, регулирование курса национальной валюты и другие) инструменты. Указанные инструменты выполняют, как правило, фискальную и протекционистскую функции.

Инструменты внутриэкономического регулирования – это инструменты, устанавливающие правила и порядок функционирования национального рынка государства (см. рис. 2).

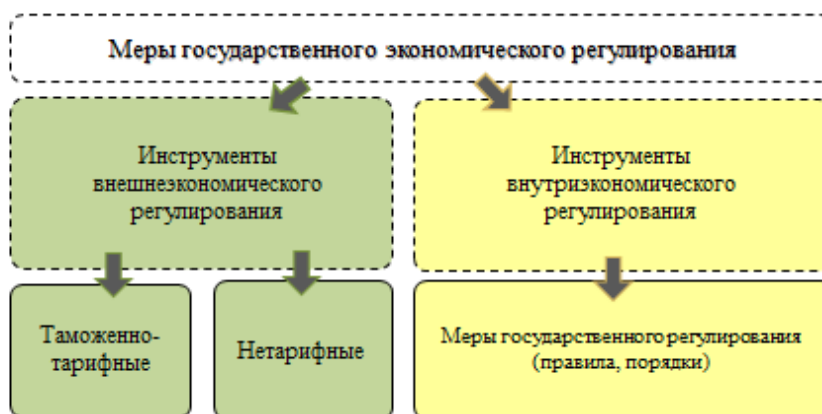


Рис. 2. Меры государственного экономического регулирования

Применение государствами внешне- и внутриэкономических инструментов регулирования оказывает влияние на все сферы экономики, но в большей степени - на торговлю. Считается, что к росту экономического благосостояния и экспортеров, и импортеров, приводит свободная торговля, хотя на практике международная торговля почти нигде и никогда не развивалась действительно свободно, без вмешательства государства. История международной торговли одновременно представляет собой и развитие либерализма, и совершенствование протекционизма. При этом в ходе развития внешнеторговых отношений сталкиваются различные экономические интересы, и государство неизбежно оказывается вовлеченным в этот конфликт. Кроме того, в современных условиях нарастающих интеграционных тенденций национальная экономика становится все более открытой, и государство должно учитывать в своей политике тесную взаимосвязь процессов, происходящих как во внутриэкономических, так и во внешнеэкономических отношениях.

Применение таможенно-тарифных инструментов внешнеэкономического регулирования как механизма защиты внутреннего рынка было наиболее распространено до 1950-х гг.⁷, при этом нетарифные инструменты тогда не были столь актуальны.

По мере развития мирохозяйственных связей и взаимопроникновения национальных экономик, государства, интегрируясь в мировую экономику, на взаимной основе отказываются от применения ряда инструментов внешнеэкономического регулирования. Таким образом, происходит либерализация внешнеэкономических связей государств, в первую очередь путем отказа от применения таможенно-тарифных инструментов, представляющих собой ощутимые стоимостные барьеры, повышающие стоимость импортного товара для конечного потребителя и снижающие уровень его конкурентоспособности.

Основную роль в этом процессе сыграла международная организация, созданная в Женеве в 1947 г. и действующая на основе Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Главной ее идеей была свобода торговли и равенство всех участвующих стран посредством регулирования таможенно-тарифных вопросов в рамках международного экономического взаимодействия путем снижения таможенных пошлин⁸.

Снижение таможенных пошлин в рамках ГАТТ происходило поэтапно в течение 30 лет, ввиду отсутствия мирового опыта и необходимости государств предварительно оценивать синергетический эффект либерализации мировой торговли как на каждом краткосрочном этапе, так и в долгосрочном периоде. В итоге величину таможенных пошлин сократили до 3-5%, что стало существенным шагом в либерализации взаимной

⁷ В 1945-1947 гг. средняя величина таможенных пошлин в развитых странах составляла 40 – 60% от таможенной стоимости товара (Международные экономические отношения. Под ред. В.Е. Рыбалкина. М.: «Юнити», 2012 г.).

⁸ О необходимости создания стабильных правил международной торговли, обеспечивающих поступательное развитие национальных хозяйств и мировой экономики, было заявлено странами после второй мировой войны. Эти правила во многом стали определяться ГАТТ, вступившим в силу с 1948 года.

торговли, но, как показала практика, недостаточным. В отсутствие возможности широкого использования таможенно-тарифных инструментов, самым эффективным механизмом воздействия на взаимную торговлю стали нетарифные инструменты. При этом их формы, развиваясь и совершенствуясь, к 1980-ым гг. оказывали уже более значительное влияние на взаимную торговлю, чем раньше.

Тогда в 1973 г. ГАТТ была предпринята первая в мировой практике попытка классификации нетарифных инструментов, которые были определены как «нетарифные барьеры» и разделены на пять групп. Хотя данная классификация была применима только к импортируемым товарам несельскохозяйственной группы, она стала основой для создания информационного банка данных по нетарифному регулированию и для формирования международными организациями собственных классификаций. Впоследствии проблемой применения государствами «нетарифных барьеров» стала заниматься ВТО, созданная в 1995 г. на основе ГАТТ и определившая основной целью либерализацию внешней торговли государств не только путем сокращения уровня таможенных пошлин, но и посредством устранения различных «нетарифных барьеров».

В свою очередь, ЕС также проводил либерализационную политику в соответствии с представлениями ГАТТ конца 1950-х гг. в отношении снижения таможенных пошлин. Так, подписав в 1957 г. Римский договор о создании Европейского экономического сообщества, государства провозгласили идею формирования общего рынка посредством одновременного создания зоны свободной торговли и таможенного союза⁹. При этом с учетом существовавших в то время взглядов государства исходили из того, что меры, предусмотренные в Римском договоре, а именно неприменение таможенно-тарифных инструментов,

⁹ В рамках шести государств: Бельгия, ФРГ, Франция, Италия, Люксембург и Нидерланды.

препятствующих доступу на рынок, являются достаточными для создания общего рынка, то есть для обеспечения свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы в рамках ЕЭС. В итоге планомерного снижения таможенных пошлин прекратилось использование таможенно-тарифных инструментов между государствами ЕЭС, то есть внутренняя торговля в сообществе стала беспошлинной¹⁰.

В условиях отказа от применения таможенно-тарифных инструментов государства ЕЭС, стремясь поддержать национальные экономики, стали активно использовать нетарифные инструменты (по сути «нетарифные барьеры»): стандарты, субсидии для национальных производителей, импортные лицензии, различные процедурные предписания.

Так, например, в 1979 г. Германия не разрешила ввоз на свою территорию французского ликера «Кассис де Дижон», ссылаясь на несоответствие данного товара национальным немецким техническим требованиям к спиртным напиткам, хотя теоретически к этому времени общий рынок товаров уже существовал. По итогам обращения в Суд ЕС было установлено, что «нет никакой действительной причины для того, чтобы воспрепятствовать ввозу алкогольных напитков, законно произведенных и продаваемых в одном государстве-участнике в любое другое государство-участник»¹¹.

Таким образом, спустя почти 20 лет после подписания Римского договора, государства-участники ЕС осознали, что, несмотря на пройденную интеграцию, общего рынка все еще нет, и, кроме того, общий и единый рынок – это не идентичные понятия, ведь для свободного движения товаров,

¹⁰ Кроме того, в 1968 г. был введен Общий внешний таможенный тариф на внешних границах ЕЭС.

¹¹ Тем самым был введен важный принцип функционирования внутреннего рынка – принцип взаимного признания стандартов. Теперь товар, допущенный на рынок в одной стране, мог продаваться в любом другом государстве ЕС независимо от национальных стандартов. Другие примеры использования государствами ЕС нетарифных инструментов приведены в Приложении 1.

услуг, капитала и рабочей силы общего рынка уже недостаточно, необходим единый рынок.

С целью формирования единого рынка государства-участники ЕС, помимо неприменения в отношении друг друга таможенно-тарифных и либерализации нетарифных инструментов, впервые обратили внимание на, как тогда казалось, субъективные препятствия из функционирования единого рынка. Тогда же была предпринята попытка их систематизации – разделения на три группы:

- «физические барьеры» – это пограничные, таможенные посты и паспортный контроль,

- «технические барьеры» – различия в стандартах, непризнание образовательных сертификатов, приоритет национальным производителям при государственных закупках,

- «фискальные барьеры» – различия в налогообложении.

Такой подход, непосредственно связанный с практической деятельностью, доказал свою эффективность, послужив основой для подготовки реальной программы создания единого рынка¹², предложения которой легли в основу разработки регламентов и директив, принятых к официальной дате создания Единого внутреннего рынка. Однако такой подход не стал универсальным и общепринятым.

Проведенный Евразийской экономической комиссией анализ существующих в мире систематизаций и классификаций мер государственного экономического регулирования международной торговли показал, что в настоящее время отсутствует единая классификация мер экономического регулирования для рынка товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

¹² Доклад «Завершение формирования внутреннего рынка» («Completing the internal market. White Paper from the Commission to the European Council, 28-29 June 1985») представлял собой программу создания внутреннего рынка или план устранения внутренних протекционистских барьеров на пути движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Для рынка услуг в мировой практике существует несколько классификаций¹³, однако они не охватывают полностью весь рынок услуг, поэтому широко в мире не используются. При этом наиболее распространенной классификацией мер экономического регулирования является классификация ООН. Данная классификация рассматривается Комиссией в качестве основной при работе с препятствиями на рынке услуг¹⁴.

Для рынка товаров на сегодняшний день наиболее полная классификация была предложена Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). Классификация ЮНКТАД охватывает практически все меры государственного экономического регулирования, применяемые в международной торговле товарами, для чего использует термин «non-tariff measures». Основная цель данной классификации состоит не в оценке законности или необходимости применения таких мер, а в систематизации данных о мерах экономического регулирования, применяемых государствами во внешней торговле товарами, и структуризации работы по сбору и анализу такой информации¹⁵.

Комиссия, базируясь на классификации ЮНКТАД, выделила основные группы мер экономического регулирования для рынка товаров с целью последующей оценки количественного эффекта влияния препятствий, существующих в рамках внутреннего рынка Союза (подробное описание групп приведено в Разделе 2 «Работа по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений»).

Анализ существующих в мировой практике классификаций мер экономического регулирования, проведенный Комиссией, подтвердил

¹³ Классификации ВТО, ОЭСР, ООН, Всемирного банка. Информация о ряде существующих баз данных услуг приведена в Приложении 2.1.

¹⁴ Пункт 7 Протокола о торговле услугами, учреждения, деятельности и осуществлении инвестиций (Приложение № 16 к Договору о Союзе).

¹⁵ Подробнее о классификации мер регулирования торговли товарами ЮНКТАД в Приложении 2.2.

тенденцию нарастания разнообразия и многочисленности инструментов, подходов и правил регулирования международной торговли, включая количественные, административные, технические и экономические, и это связано, в том числе, с распространением интеграционных тенденций в мире и либерализацией торговых отношений¹⁶.

Следует отметить, что меры экономического регулирования, применяемые государствами в рамках интеграционных объединений, имеют некоторые особенности.

Например, экономическая интеграция в рамках ЕС показала, что достижение цели создания интеграционных объединений – создания условий для стабильного развития экономик, осуществляется по двум ключевым направлениям:

1. Снятие препятствий на пути свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы внутри объединения.

Создавая Европейское экономическое сообщество, государства отказывались от применения по отношению друг к другу инструментов внешнеэкономического регулирования, то есть во взаимной торговле переставали применяться инструменты тарифного регулирования. Кроме того, происходил частичный отказ от применения нетарифных инструментов, в совокупности представляющих собой меры государственного экономического регулирования, ограничивающие свободный доступ товаров на внутренний рынок каждого государства. При этом экономические связи между государствами-участниками ЕЭС приобретали характер внутриэкономических.

¹⁶ На 31 января 2014 года ВТО получила 583 уведомления о создании региональных торговых соглашений о торговле товарами и услугами, из которых 377 являются действующими.

2. Проведение общей торговой политики по отношению к третьим странам.

В отношении третьих стран государства-участники европейского интеграционного объединения стали применять общее внешнеэкономическое регулирование и осуществлять общую торговую политику. То есть они выступали единым целым, используя единые таможенно-тарифные и нетарифные инструменты на внешнем контуре объединения при осуществлении экономического взаимодействия с третьими странами (см. рис. 5).

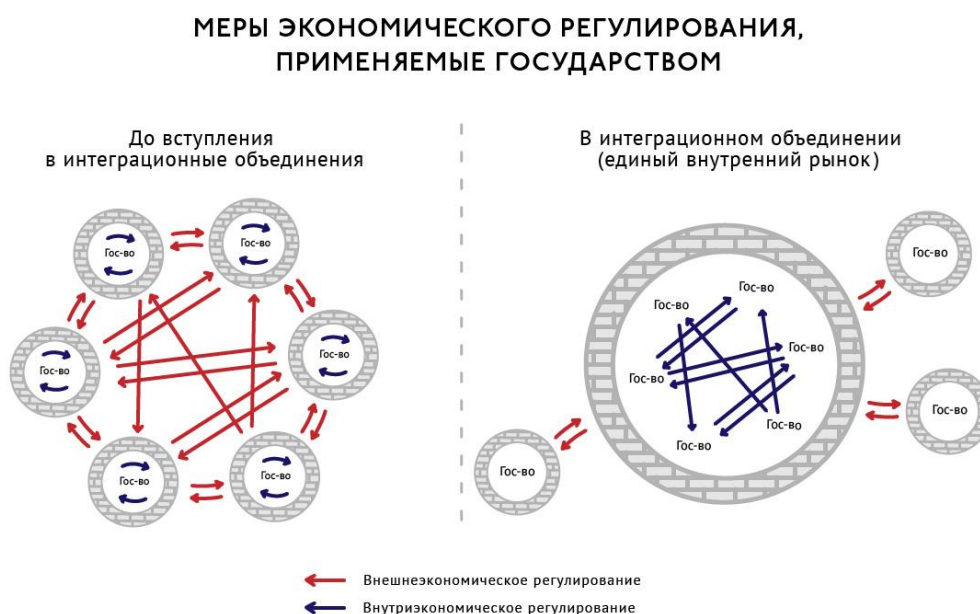


Рис. 3. Меры экономического регулирования, применяемые государством, до и после интеграционных процессов

В евразийском интеграционном объединении основные мероприятия по либерализации инструментов внешнеэкономического регулирования между государствами-членами были реализованы в период с 1995 по 2012 гг. Так, таможенно-тарифные и нетарифные инструменты между Беларуссией, Казахстаном и Россией в значительной степени не

применялись уже на этапе формирования ЗСТ и ТС¹⁷. При этом в условиях реального функционирования ТС и движения к ЕЭП экономическое взаимодействие государств-членов друг с другом уже перестало носить классический характер внешнеэкономических связей. Снятие таможенных границ между государствами-членами и их перенос на внешний контур, введение Единого таможенного тарифа, единых технических регламентов привели к применению в некоторых сферах единых мер экономического регулирования на внутреннем рынке интеграционного объединения, а также создали предпосылки движения к следующему этапу интеграции. С 2012 года, когда вступили в силу 17 базовых соглашений, формирующих ЕЭП, все инструменты внешнеэкономического регулирования, применяемые государствами-членами по отношению друг к другу и представляющие собой барьеры доступа субъектов предпринимательской деятельности на внутренний рынок ЕЭП, теоретически не должны были существовать. Различие в применении мер экономического регулирования до интеграции и в рамках евразийского интеграционного объединения продемонстрировано на рисунке 4.

¹⁷ При этом зона свободной торговли де-факто существует с 1992 года, а юридически была оформлена Соглашением стран СНГ от 15 апреля 1994 г. «О создании зоны свободной торговли» и Соглашением от 18 ноября 2011 г. Таможенный союз, де-юре существующий с 1995 года, де-факто стал таковым с 2010 года.

**МЕРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ,
ПРИМЕНЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ**

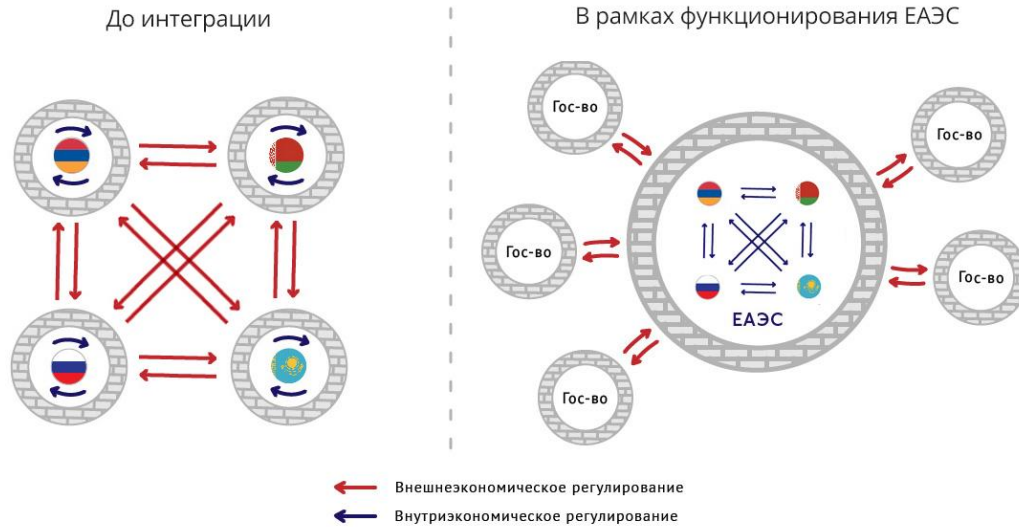
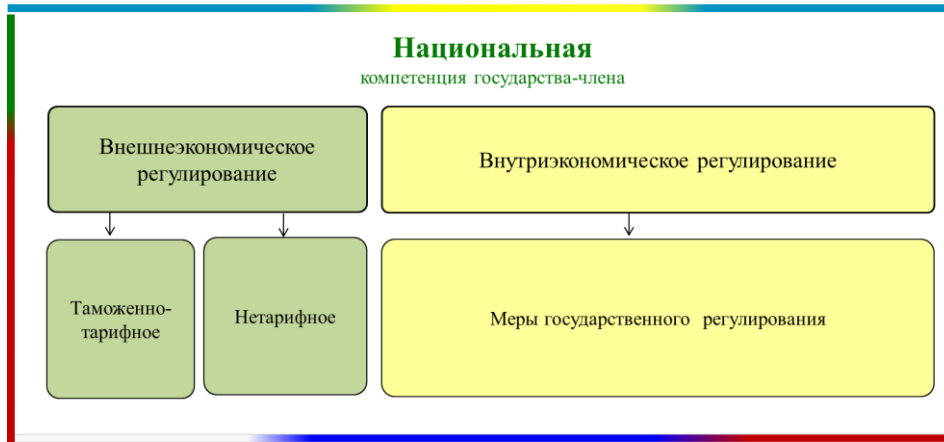


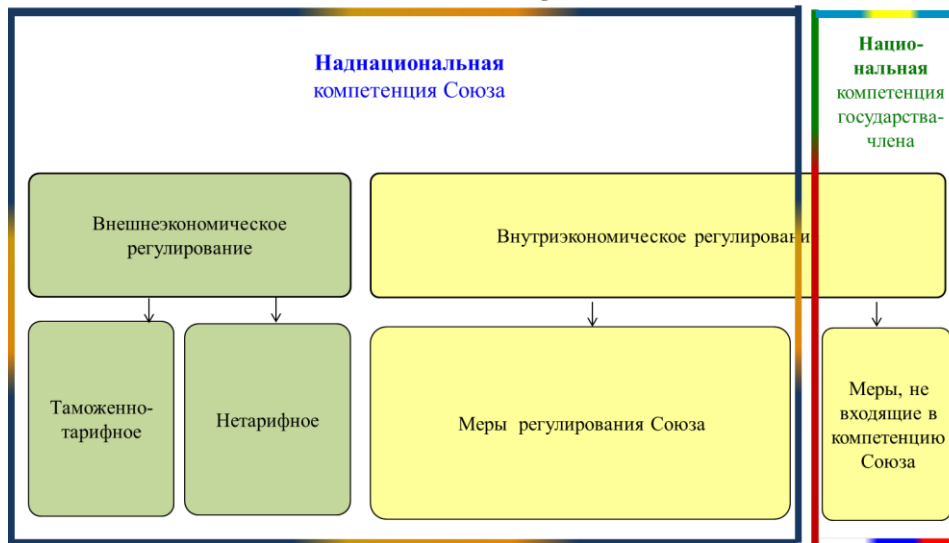
Рис. 4. Меры экономического регулирования, применяемые государствами-членами до интеграционных процессов и в рамках функционирования Союза

Следует отметить, что на этапе функционирования ТС государства-члены применяли в отношении третьих стран единые инструменты внешнеэкономического регулирования, то есть на внешнем контуре интеграционного объединения использовались в основном единые таможенно-тарифные и нетарифные инструменты. А при регулировании национального сегмента внутреннего рынка государства-члены начали руководствоваться не только национальным, но и наднациональным законодательством. Соотношение объема национальной и наднациональной компетенции государства по регулированию экономики в процессе развития интеграции отражено на рисунке 5.

До начала
интеграционных процессов



«Идеальная интеграция»



ЕАЭС



Рис. 5. Объем национальной и наднациональной компетенции государства по регулированию экономики в процессе развития интеграции

Внутренний рынок Союза в каждой отрасли (сфере) состоит из национальных сегментов (национальных рынков государств-членов), регулирование которых в сферах, предусмотренных правом Союза, осуществляется в соответствии с:

- правом Союза (наднациональное регулирование внутреннего рынка Союза);
- законодательством государства-члена (государственное экономическое регулирование национального сегмента внутреннего рынка Союза в той части, когда регулирование соответствующих правоотношений осуществляется в соответствии с правом Союза на уровне законодательства государств-членов) (рис. 6).

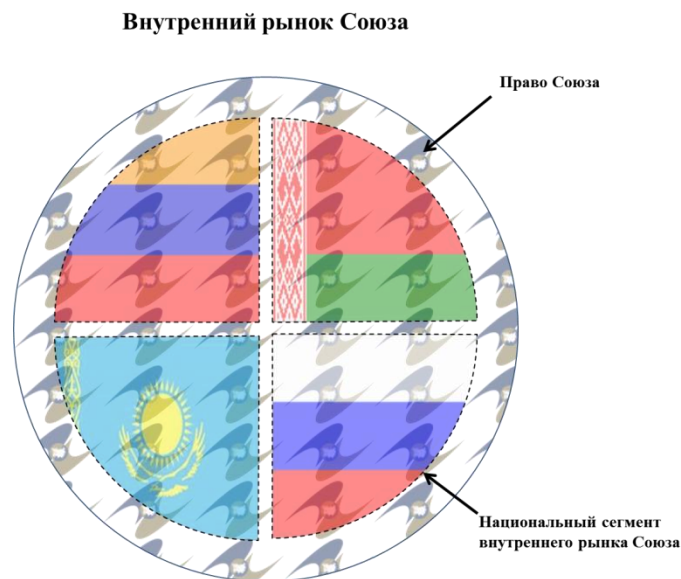


Рис. 6. Национальные сегменты внутреннего рынка Союза

Следует подчеркнуть, что в данной аналитической работе рассматриваются меры экономического регулирования, которые создают препятствия для формирования и функционирования внутреннего рынка Союза. Как правило, препятствия выражены в наличии требований или запретов в отношении свободного движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы, а также взаимного доступа субъектов предпринимательской деятельности на рынок государств-членов.

При этом государствами-членами на национальном сегменте внутреннего рынка Союза могут применяться предусмотренные правом Союза исключения из общих правил функционирования внутреннего рынка Союза – **изъятия**, а также меры, применяемые государствами-членами в одностороннем порядке в случаях, когда такой порядок допускается в соответствии с правом Союза, а также ограничения, предусмотренные законодательством государств-членов в случаях, когда регулирование соответствующих правоотношений осуществляется в соответствии с правом Союза на уровне законодательства государств-членов – **ограничения**.

***Пример изъятия:** в государстве трудоустройства признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями государств-членов без проведения установленных законодательством государства трудоустройства процедур признания документов об образовании, за исключением педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельности.*

***Пример ограничения:** каждое государство-член в исключительных случаях (если ситуация не может быть разрешена другими мерами экономической политики) вправе вводить валютные ограничения на срок не более 1 года.*

В рамках евразийского интеграционного объединения была сформирована широкая нормативно-правовая база для формирования ЕЭП: заключено 17 соглашений по различным направлениям интеграции, приняты другие нормативные правовые акты, направленные на обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Однако на практике оказалось, что базовых документов недостаточно для устранения всех препятствий между государствами-членами. Некоторые из них все еще оставались актуальными, особенно **барьеры**, противоречащие самой идее интеграции и представляющие собой фактические препятствия для

свободного движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы, а также для взаимного доступа субъектов предпринимательской деятельности на рынок государств-членов, которые возникают, в том числе вследствие отсутствия необходимого и достаточного уровня гармонизации требований и правил, а также в связи с невыполнением положений права Союза и сложившейся правоприменительной практикой либо вследствие пробелов в праве Союза, сохраняющихся при наличии компетенции на урегулирование в рамках Союза соответствующих правоотношений.

Кроме того, к возникновению препятствующих функционированию внутреннего рынка Союза барьеров для взаимного доступа государств-членов Союза может приводить применение некоторых ограничений, в том числе в отношении третьих стран, а также наличие «пробелов» в наднациональном законодательстве.

Примеры барьеров:

- *Установлен прямой запрет в Договоре о Союзе на установление ограничения в отношении поставщиков финансовых услуг другого государства-члена в связи с учреждением и (или) деятельностью поставщиков финансовых услуг в отношении формы учреждения, в том числе организационно-правовой формы юридического лица;*

- *Отсутствие единой регламентации вопросов введения в одностороннем порядке одним из государств-членов Евразийского экономического союза мер, запрещающих и (или) ограничивающих осуществление внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз товаров на его территорию, и (или) иных мер (в том числе вопросов об обязательствах государств-членов и принимаемых мерах в связи с введением таких мер;*

- *«Пробел» в праве Союза:*

Договор о Союзе устанавливает, что:

- государства-члены взаимно признают ветеринарные сертификаты, выдаваемые уполномоченными органами в области ветеринарии по единым формам, утверждаемым Комиссией;

- правила взаимного признания результатов работ по обеспечению единства измерений утверждаются Комиссией.

До утверждения Комиссией этих документов в праве Союзе существует (сохраняется) «пробел».

Данная система демонстрирует, что изъятия и ограничения в функционировании внутреннего рынка Союза допустимы, а существования барьеров для взаимного доступа допустить нельзя, они запрещены (см. рис. 7).

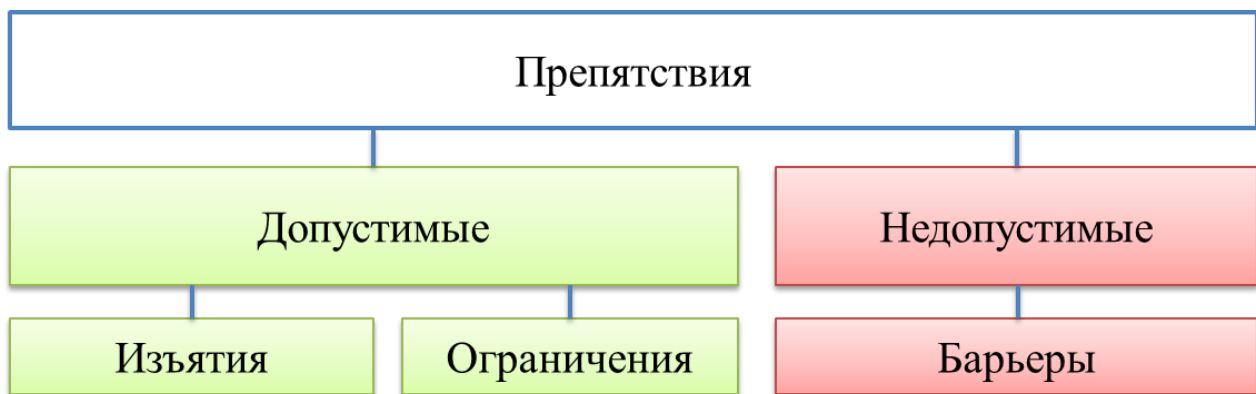


Рис. 7. Разделение препятствий на внутреннем рынке Союза на допустимые и запрещенные

Так, президенты поручали именно минимизировать имеющиеся изъятия и ограничения, исходя из того, что барьеры для взаимного доступа на рынок полностью устранены, а их возникновение может быть обусловлено только правоприменительной практикой (но и в таком случае их необходимо устранять).

Однако проведенный анализ показал, что барьеры для взаимного доступа на внутренний рынок Союза все еще существуют. Но благодаря тому, что работа по выявлению препятствий на внутреннем рынке Союза осуществлялась параллельно с подготовкой Договора о Союзе, Комиссии и

государствам-членам удалось отразить в его положениях необходимые меры и сроки устранения выявленных барьеров.

Таким образом, очевидно, что надлежащее выполнение договоренностей, а также соблюдение основополагающего принципа функционирования ЕЭП (обязательное условие - отсутствие барьеров для взаимного доступа на внутренний рынок, а наличие изъятий и ограничений допустимо, хотя должно быть минимально) (см. рис. 8) обеспечат полноформатное и эффективное функционирование внутреннего рынка Союза.



Рис. 8. Принцип функционирования ЕЭП

Вывод:

В целях обеспечения ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений необходимо определить значения понятий «изъятия» и «ограничения», а также «барьеры» ввиду специфики евразийской экономической интеграции. Классификация препятствий по трем обозначенным категориям предложена Комиссией в условиях отсутствия в мировой практике общепризнанной и универсальной систематизации и классификации мер экономического регулирования, применяемых государствами для защиты национальных рынков.

Определения данных категорий:

Изъятия – предусмотренные правом Союза исключения из общих правил функционирования внутреннего рынка Союза;

Ограничения – меры, применяемые государствами-членами в одностороннем порядке в случаях, когда такой порядок допускается в соответствии с правом Союза, а также ограничения, предусмотренные законодательством государств-членов в случаях, когда регулирование соответствующих правоотношений осуществляется в соответствии с правом Союза на уровне законодательства государств-членов.

Изъятия и ограничения представляют собой допустимые препятствия в функционировании внутреннего рынка Союза.

Однако следует иметь в виду, что применение ограничений может приводить к появлению барьеров.

Барьеры – фактические препятствия для свободного движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы, а также для взаимного доступа субъектов предпринимательской деятельности на рынок государств-членов, которые возникают, в том числе вследствие отсутствия необходимого и достаточного уровня гармонизации требования и правил, а также в связи с невыполнением положений права Союза и сложившейся

правоприменительной практикой либо вследствие пробелов в праве Союза, сохраняющихся при наличии компетенции на урегулирование в рамках Союза соответствующих правоотношений.

Барьеры недопустимы в функционировании внутреннего рынка Союза, поэтому они являются запрещенными препятствиями.

Кроме того, Комиссией выработан принцип функционирования ЕЭП: отсутствие барьеров для взаимного доступа на внутренний рынок, допустимость минимального количества изъятий и ограничений.

В дальнейшем для продолжения практической работы по выявлению и устранению препятствий на внутреннем рынке Союза представляется необходимым определить критерии их отнесения к обозначенным категориям.

2. Работа по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений

При переходе от ТС и ЕЭП к новому этапу интеграции – экономическому союзу было необходимо понять, что мешает полной свободе движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Для этого, исполняя поручение президентов об обеспечении функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений, следовало получить представление об имеющихся мерах экономического регулирования, применяемых государствами-членами во взаимной торговле, которые отражают реальность функционирования рынка интеграционного объединения. Таким образом, определив предмет анализа, Комиссией были обозначены следующие этапы и направления работы (см. рис. 9):

- ✓ выявление препятствующих функционированию внутреннего рынка барьеров для взаимного доступа, а также изъятий и ограничений в отношении движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы;
- ✓ систематизация выявленных препятствий, формирование предварительного списка изъятий;
- ✓ анализ целесообразности дальнейшего применения мер экономического регулирования, включенных в список изъятий и возможности устранения тех из них, которые препятствуют формированию и функционированию внутреннего рынка;
- ✓ определение мер и сроков устранения барьеров, изъятий и ограничений или необходимость их сохранения, в том числе путем закрепления в Договоре о Союзе или других актах, составляющих право Союза;
- ✓ определение подходов к дальнейшему выстраиванию системной работы по барьерам, изъятиям и ограничениям.

Схема работы по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений



Рис. 9. Схема работы по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений

Работа началась со сбора информации, при этом преследовалась цель получить сведения о всех существующих препятствиях. Для этого было важно включить в работу максимальное количество заинтересованных лиц: представителей Комиссии, государственных органов, научного и бизнес-сообщества, совместная работа которых предполагала использование широкого инструментария и заключалась в следующем:

- проведении анализа 96 международных соглашений, формирующих нормативно-правовую базу ТС и ЕЭП, а также практики их применения на предмет выявления барьеров, изъятий и ограничений;

- проведении научно-исследовательской работы «Анализ барьеров, препятствующих полноформатному и эффективному функционированию Таможенного союза и Единого экономического пространства, и предложения по их ликвидации»¹⁸. В рамках данного исследования были

¹⁸ Выполнена Центром экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР), 2013 г.

опрошены представители бизнес-сообщества на предмет практики применения нормативно-правовой базы ТС и ЕЭП в части наличия барьеров, изъятий и ограничений;

- обобщении и сопоставлении предложений государств-членов и представителей бизнеса о существующих препятствиях.

Таким образом, специалистами в различных областях был проведен всесторонний сбор информации, по итогам которого к дальнейшему анализу предлагалось около 600 препятствий.

В ходе обсуждений всех выявленных вопросов стали очевидны различные подходы даже в отношении необходимости включения того или иного препятствия в список изъятий.

Один из подходов предполагал рассмотрение и систематизацию только тех мер экономического регулирования, препятствующих формированию и функционированию внутреннего рынка, которые напрямую предусмотрены семнадцатью соглашениями, формирующими ЕЭП. Но при использовании такого «узкого» подхода не отражалась объективная и целостная картина функционирования ЕЭП, так как не учитывались меры экономического регулирования, применяемые в рамках ТС, а также иные препятствия, возникающие, например, в ходе практического применения нормативных документов.

В связи с этим при составлении списка изъятий использовался более широкий подход. Он давал возможность обратить внимание не только на изъятия и ограничения, предусмотренные семнадцатью соглашениями ЕЭП, но и на препятствия, с которыми на практике сталкиваются субъекты предпринимательской деятельности, а также на пробелы в законодательстве ТС и ЕЭП.

В ходе согласования позиций государств-членов о необходимости продолжения работы над каждым из выявленных препятствий предлагался

принцип, предусматривающий включение их в список изъятий, если оно поддержано всеми государствами-членами. Но, следуя такому принципу, стало очевидно, что применение одних и тех же мер экономического регулирования воспринимается государствами по-разному: одни считают ее препятствием, другие – нет. Так, из 600 препятствий всеми тремя государствами-членами было согласовано включение в список изъятий порядка 40. Безусловно, такие результаты не отражали объективную картину функционирования ЕЭП и, в конечном итоге, не позволили бы качественно выполнить поручение президентов, создать реально действующий единый рынок «четырех свобод».

Поэтому Комиссией был предложен подход, предусматривающий включение в список изъятий тех препятствий, в отношении которых хотя бы одно из государств-членов заявило о такой необходимости. В целом такой подход был поддержан государствами-членами, и на его основе был сформирован список изъятий, включающий 422 позиции.

Систематизацию вошедших в список препятствий предлагалось провести по следующим основаниям:

- критерий намерения и срока: сохранить как изъятие или ограничение/устранить препятствия сразу или через переходный период;
- характер и содержание препятствий: системные/ являющиеся особенностями имплементации договоренностей или объективной необходимостью для реализации норм и обязательств государств-членов в рамках соглашений и договоров/ возникающие при неисполнении или некорректной имплементации действующих договоренностей между государствами-членами;
- «четыре свободы»: товары, услуги, капитал, рабочая сила, в которых были выявлены препятствия. При этом предлагалось не рассматривать сферу услуг, включающую порядка 180 позиций, вынести эту сферу

отдельным направлением и рассматривать с учетом принятой в рамках формирования единого рынка услуг и инвестиций Союза классификации категорий секторов услуг¹⁹.

В результате, учитывая, что общепринятой терминологии в отношении барьеров, изъятий и ограничений еще не было, выявленные препятствия были систематизированы по четырем свободам. При этом для отражения наиболее полной картины в список изъятий включалось максимальное количество выявленных препятствий, в том числе в сфере услуг²⁰.

Следует отметить, что ввиду отсутствия у Комиссии и государств-членов на начальном этапе работы четко определенного подхода к трактовке понятий «барьеры», «изъятия» и «ограничения» в список также были включены проблемы, связанные с функционированием национальных сегментов формирующегося общего (единого) внутреннего рынка Союза. В большинстве случаев такие проблемы представляют собой трудности или неудобства, которые на национальном сегменте рынка испытывают любые субъекты предпринимательской деятельности независимо от принадлежности к какому-либо государству-члену. Наличие таких вопросов свидетельствует о конкуренции юрисдикций в государствах-членах, когда деловую активность выгоднее вести в определенном государстве-члене ввиду более либеральных национальных юридических требований к предпринимателям. Таким образом, решение данных вопросов связано с необходимостью совершенствования бизнес-климата в государствах-членах.

В каждом блоке препятствия были сгруппированы в соответствии с действующими соглашениями и международными договорами, формирующими нормативно-правовую базу ТС и ЕЭП. Это позволило

¹⁹ Решение Совета Комиссии от 31 января 2014 года № 9 «О ходе дальнейшей работы над проектом Договора о Евразийском экономическом союзе с учетом положений, направленных на дальнейшее развитие интеграции».

²⁰ По итогам обсуждения препятствий в сфере услуг в связи с ее большой значимостью было принято решение о вынесении данных вопросов на рассмотрение главами государств-членов.

отразить и оценить реальную картину существующих препятствий как в ТС и ЕЭП в целом, так и по каждому направлению отдельно.

Параллельно работе по формированию списка изъятий обсуждались сроки и меры устранения барьеров, изъятий и ограничений, проводился их анализ на предмет экономической значимости, определялись пути дальнейшей работы по каждому из них. По результатам анализа определялась возможность устранения или целесообразность сохранения той или иной меры экономического регулирования, создающей препятствие на пути формирования или функционирования ЕЭП. При наличии возможности и готовности государств-членов ТС и ЕЭП к устранению того или иного препятствия в проекте Договора о Союзе фиксировалась соответствующая норма или устанавливался комплекс мер, необходимых для устранения данного препятствия в течение переходного периода.

Вся работа с препятствиями происходила при взаимодействии представителей Комиссии и государств-членов на всех уровнях. Например, согласование позиций государств-членов в отношении целесообразности включения выявленных препятствий в список изъятий, а также возможности, мер и сроков устранения каждого из них происходило в ходе многочисленных рабочих встреч, восьми видеоконференций, двадцати одного выездного совещания, как на экспертном уровне, так и с участием членов Коллегии Комиссии, а также – при обсуждении наиболее чувствительных вопросов – в ходе девяти заседаний Совета Комиссии и на заседании Высшего Евразийского экономического совета.

Рассмотрение списка изъятий проходило во время подготовки проекта Договора о Союзе с участием в переговорном процессе одних и тех же экспертов. Это позволило оперативно отражать в тексте проекта Договора о Союзе согласованные вопросы в отношении сохранения или устранения препятствий, что позволило сэкономить как время, так и средства. Несмотря

на сложность и напряженность процессов, эксперты смогли реализовать поставленные перед ними задачи, в том числе, максимально отразить в Договоре о Союзе положения, предусматривающие устранение препятствий или в случае необходимости сохранение, изъятий и ограничений.

Следует отметить, что наличие некоторых препятствий было вызвано сложившейся практикой применения установленных норм на местах и не требовало внесения изменений в законодательство ТС и ЕЭП. Поэтому их устранение было осуществлено с помощью точечной регулировки путем взаимодействия с национальными органами государственной власти. В тех случаях, где это было возможно, велось «ручное управление» - непосредственная работа по практическому устранению барьеров.

При обсуждении возможности и целесообразности устранения препятствий учитывалась оценка эффекта их влияния на взаимную торговлю. Такая оценка позволяет вести работу по списку изъятий комплексно и системно, так как в основе лежит принцип: значение имеет не столько количество барьеров, изъятий и ограничений, сколько степень влияния того или иного препятствия (группы препятствий) на взаимную торговлю. Ведь устранение одних препятствий неизбежно ведет к усилению влияния сохранившихся. Анализируя результаты оценки, стало очевидно, что от снятия одного препятствия выигрывает объединение в целом, но преимущества между странами распределяется неравномерно. Именно поэтому, для соблюдения разумного баланса эффектов и издержек от снятия препятствий для каждого из государств-членов, важно проводить комплексную работу по их устранению.

Положительные результаты совместной работы Комиссии и государств-членов по практическому устранению барьеров, изъятий и ограничений можно было констатировать еще до подписания Договора о

Союзе, например, в отношении обозначенного казахстанским бизнесом²¹ вопроса о неприменении 10% ставки НДС к сокам для детского питания, ввозимых в упаковках объемом более 0,35 литра. Данный барьер удалось устранить при взаимодействии Комиссии с национальными органами государственной власти. Так, в феврале 2014 г. вышли письма Минфина и ФНС России, которые разъяснили порядок применения 10% ставки НДС. По экспертной оценке, этот устраненный барьер (по соку) повышает стоимостной объем экспорта на 13,6%²².

Примером другого барьера, связанного с применением норм национального законодательства, который удалось устранить в процессе работы, является применение института «специмпортеров» в отношении рыбы и рыбной продукции, действующего в Республике Беларусь. Так, Президентом Беларуси был подписан указ № 148 от 8 апреля 2014 г., который отменяет данный институт с 1 января 2015 г. Теперь с указанной даты любая компания ТС сможет ввозить рыбную продукцию в Республику Беларусь из третьих стран без каких-либо ограничений. По экспертной оценке, это устраненное препятствие повышает стоимостной объем экспорта на 11,9%.

Для структурирования результатов работы по устранению барьеров, изъятий и ограничений Комиссией выделены условные группы, характеризующие ситуацию по препятствиям, а также определены дальнейшие направления работы по ним (см. табл. 1).

²¹ Национальная экономическая палата Казахстана «Союз «Атамекен» - крупнейшая бизнес-ассоциация страны, представляющая интересы предпринимательского сообщества для улучшения бизнес-климата.

²² Подробнее в Приложении 3.2.

Обозначение	Содержание	Реализация
«Устранено»	Препятствие устранено правом Союза. Препятствие, существовавшее в нормативно-правовой базе ТС и ЕЭП, не содержится в праве Союза.	Мониторинг практики применения права Союза.
«В процессе устранения»	Препятствие будет устранено в актах, разрабатываемых в соответствии с Договором о Союзе.	Реализация положений Договора о Союзе, мониторинг исполнения государствами-членами и Комиссией права Союза.
«Сохранено на определенный период»	Препятствие с установленным правом Союза сроком действия, по окончании которого препятствие должно быть устранено.	Мониторинг применения условий и сроков действия установленных норм государствами-членами.
«Сохранено»	Препятствие установлено правом Союза как: - исключение из общих правил функционирования внутреннего рынка Союза; - право государства-члена применять какие-либо меры в одностороннем порядке.	Мониторинг введения (применения) государствами-членами изъятий и ограничений.
«Дополнительная проработка»	Препятствие, по которому не определены сроки и/или способы его устранения.	Продолжение переговорного процесса.
«Исключено из списка»	Вопросы, исключенные на основании консолидированной позиции государств-членов.	Мониторинг вопросов при необходимости.

Таблица 1. Ситуация по барьерам, изъятиям и ограничениям

С учетом выделенных групп, а также классификации препятствий по категориям «барьеры», «изъятия» и «ограничения» были обобщены количественные результаты работы по устранению препятствий (см. табл. 2).

	Барьеры	Изыятия	Ограничения	Иное	Всего
Устранено	24	42	15		81
В процессе устранения	19	2	6		27
Сохранено на определенный период		9			9
Сохранено		184	39		223
Дополнительная проработка	16	18	12	8*	54*
Исключено	16	45	116	32	209
Всего	75	300	188	40	603

(*вопросы совершенствования условий ведения предпринимательской деятельности).

Табл. 2. Количественные результаты работы по устранению барьеров, изъятий и ограничений

Таким образом, **устранено** 81 препятствие – барьеры, изъятия и ограничения в таких областях, как налогообложение, техническое регулирование, промышленная политика, транспорт, финансовые рынки и торговля услугами (*с 1 января 2015 г. для трех государств-членов в 23 секторах услуг функционирует единый рынок услуг*). Существование этих барьеров, изъятий и ограничений оказывало значительное влияние на функционирование ТС и ЕЭП.

Например, раньше ограничением являлось отсутствие зафиксированных обязательств государств-членов по предоставлению национального режима в отношении взимания НДС во взаимной торговле. Для устранения данного ограничения в статье 71 раздела XVII «Налоги и налогообложение» Договора о Союзе закреплено, что во взаимной торговле

налогообложение в государстве-члене, на территории которого осуществляется реализация товаров других государств-членов, должно быть не менее благоприятным, чем налогообложение, применяемое этим государством-членом при тех же обстоятельствах в отношении аналогичных товаров, происходящих с его территории. Причем не только в части НДС, но и других налогов, иных сборов и платежей, взимаемых во взаимной торговле.

Проходя этапы интеграции достаточно быстро, государства-члены Союза каждый последующий шаг к формированию единого рынка совершают взвешенно, соизмеряя силы и возможности, рационально оценивая готовность национальных экономик к такому шагу. Практика работы по анализу препятствий показала, что не всегда государства-члены были готовы к их устранению с момента вступления в силу Договора о Союзе. Часто это было вызвано объективными причинами, так как многие вопросы оказались весьма чувствительными и охватывали большой комплекс экономических взаимоотношений. В итоге было установлено, что отмена таких препятствий будет осуществлена по истечении переходных периодов с даты вступления в силу Договора о Союзе и, как правило, в иных нормативных правовых актах для того, чтобы экономики государств-членов могли подготовиться к условиям функционирования единого внутреннего рынка в соответствующих национальных сегментах.

Формирование единого рынка услуг является одним из ярких примеров установления в Договоре о Союзе как отсылочных норм, необходимых для того, чтобы с 1 января 2015 года Договор о Союзе начал полноценно действовать, так и положений, предусматривающих поэтапную либерализацию в ряде секторов услуг.

Так, к 1 января 2015 года были приняты: перечень секторов услуг, в которых с 1 января 2015 года функционирует единый рынок услуг²³; решение о необходимости подготовки перечня секторов (подсекторов) услуг, по которым формирование единого рынка услуг осуществляется в соответствии с планами либерализации (в течение переходного периода)²⁴; индивидуальные национальные перечни ограничений, изъятий, дополнительных требований и условий²⁵.

В процессе устранения в период с 2015 по 2025 годы находятся 27 препятствий, из которых в течение 2015 года должно быть устранено 16 пунктов.

Сохранено на определенный период 9 изъятий с установленным сроком действия (с 2016 по 2023 годы).

Например, по истечении переходных периодов устраняются препятствия в сфере регулирования финансовых рынков, в агропромышленном комплексе и в сфере энергетики, а также в сфере обращения лекарственных средств и медицинских изделий.

Отсутствие унифицированных требований и правил обращения лекарственных средств и медицинских изделий в рамках Союза будет устранено с начала функционирования общего рынка в этих сферах. При этом в ходе работы над Договором о Союзе государства-члены договорились о создании общего рынка лекарственных средств и заложили основные принципы, на основе которых он будет функционировать, в статье 30 раздела VII «Регулирование обращения лекарственных средств и

²³ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 110 «Об утверждении перечня секторов (подсекторов) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в рамках Евразийского экономического союза».

²⁴ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 111 «О перечне секторов (подсекторов) услуг, по которым формирование единого рынка услуг в рамках Евразийского экономического союза будет осуществлено в соответствии с планами либерализации».

²⁵ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 112 «Об утверждении индивидуальных национальных перечней ограничений, изъятий, дополнительных требований и условий в рамках Евразийского экономического союза для Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации».

медицинских изделий» Договора о Союзе. Но функционирование общего рынка лекарственных средств в рамках Союза предусмотрено не с даты вступления в силу Договора о Союзе, а с 1 января 2016 года, для чего в декабре 2014 года было подписано Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Союзе. Аналогична ситуация и в случае с обращением изделий медицинского назначения и медицинской техники.

В областях технического регулирования и свободы движения рабочей силы государства-члены договорились проводить дальнейшую работу по либерализации внутреннего рынка посредством разработки необходимых для этого международных актов, но конкретные сроки указаны не были.

Так, например, в сфере технического регулирования достигнуты договоренности о необходимости разработки целого ряда соглашений для дальнейшего формирования единой системы технического регулирования. В целях применения технических регламентов Союза на равных условиях Договором о Союзе предусмотрена необходимость гармонизации национального законодательства государств-членов, касающегося осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Союза. Реализацию указанной нормы предполагается осуществить посредством принятия отдельного международного договора между государствами-членами, который позволит обеспечить в рамках Союза единые подходы к осуществлению деятельности в области государственного контроля за соблюдением требований технических регламентов Союза.

Договором о Союзе также предусматривается разработка отдельного международного договора между государствами-членами по вопросу

пенсионного обеспечения трудящихся и членов их семей, концепция которого уже подготовлена и одобрена Советом Комиссии²⁶.

Кроме вышеперечисленного, в ходе работы была выявлена группа препятствий, по которым государства-члены достигли согласия и понимания о необходимости их устранения, однако, в связи с особой сложностью данных вопросов в Договоре о Союзе были заложены лишь намерения об их устранении без установления конкретных мер и сроков. Так, в настоящее время государства-члены проводят независимую акцизную политику, которая основывается на интересах отдельных государств. Как результат, на рынках создаются дисбалансы. Осознавая важность данного вопроса, государства-члены предусмотрели (п. 3 статьи 71 Договора о Союзе) необходимость определения направления, формы и порядка осуществления гармонизации (сближения) ставок акцизов по наиболее чувствительным подакцизным товарам.

Сохранено 223 изъятия и ограничения, из которых:

изъятий - 184:

- 120 изъятий, относящихся к торговле услугами, в том числе из сферы финансовых рынков, **закреплённых в индивидуальных национальных перечнях ограничений, изъятий, дополнительных требований и условий в рамках Союза**, утвержденных Решением ВЕЭС № 112 от 23 декабря 2014 г., в Перечне сохраняемых государствами-членами **"горизонтальных" ограничений** в отношении всех секторов и видов деятельности (Приложение № 2 к Приложению № 16 к Договору о Союзе), в Перечне сохраняемых государствами-членами **ограничений в отношении учреждения и (или) деятельности** (Приложение № 2 к Приложению № 17 к Договору о Союзе);

²⁶ Решение Совета Комиссии от 12 ноября 2014 года № 103 «О концепции международного договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения».

- 62 изъятия, относящихся к сфере государственных и муниципальных закупок, из которых 61 изъятие закреплено в Перечне случаев осуществления закупок из одного источника либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) (Приложение № 3 к Приложению № 25 к Договору о Союзе);

- изъятие, относящееся к сфере энергетики;

- изъятие, относящееся к сфере санитарно-фитосанитарных мер;

ограничений - 39:

- 23 ограничения, относящихся к сфере государственных и муниципальных закупок;

- 8 ограничений, относящихся к сфере технического регулирования и санитарно-фитосанитарных мер;

- а также ограничения, относящиеся к сфере энергетики; ограничения, связанные с правом государств-членов на применение односторонних мер в части внешней торговли; ограничение, касающееся права государств-членов на применение ценового регулирования.

Функционирование внутреннего рынка допускает сохранение ряда изъятий и ограничений, целесообразных и необходимых для обеспечения нормального функционирования национальных экономик мер экономического регулирования. Не исключается, что в дальнейшем они могут быть пересмотрены и по согласованию государств-членов устранены. Такие меры связаны с вопросами экстренного реагирования на различные вызовы (например, государства-члены обладают полномочиями по принятию и введению ветеринарных требований и мер в одностороннем порядке в случае ухудшения эпизоотической ситуации на территории третьих стран или государств-членов), с вопросами конкуренции и государственных закупок (например, возможность введения ценового регулирования на социально значимые товары) и с вопросами национальной

безопасности (например, государства – члены имеют право на использование специфических субсидий, искажающих торговлю, если такие субсидии вводятся в исключительных обстоятельствах и если их введение обусловлено необходимостью в защите общественной морали, общественного правопорядка и государственной безопасности).

Требуют дополнительной проработки 54 препятствия.

Кроме рассмотренных выше групп барьеров, изъятий и ограничений были выделены некоторые меры экономического регулирования, препятствующих свободному движению товаров, услуг, капитала и рабочей силы, которые не были отражены в тексте Договора о Союзе, и возможность их фиксирования в нем часто даже не обсуждалась. Но поскольку эти препятствия были выделены, значит, их существование создает определенную сложность для граждан, бизнеса или органов государственной власти, а, следовательно, нужно стремиться к их устранению.

В ряде случаев государства-члены признавали, что такие вопросы масштабны, оказывают существенное влияние, как на экономики государств-членов, так и на интеграционное объединение в целом, и потому требуют решения.

Наиболее ярким примером является препятствие, связанное с отсутствием условий для реализации права декларанта подавать декларации на товары таможенным органам любого государства-члена (принцип резидентства). Данная проблема является крайне сложной, она охватывает широкий спектр вопросов, относящихся к таможенному законодательству, налоговой политике государств-членов и так далее. В текст Договора о Союзе не включены нормы, направленные на устранение этого барьера, однако в настоящее время под эгидой Евразийской экономической комиссии проводится работа по созданию условий для отмены принципа резидентства.

В частности, Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 23 сентября 2014 г. № 177 одобрен проект решения Совета Евразийской экономической комиссии, предусматривающий подготовку Коллегией Евразийской экономической комиссии совместно с правительствами государств-членов проекта плана мероприятий, направленного на создание условий для реализации права декларанта с 1 января 2020 года подавать декларации на товары таможенным органом любого государства-члена. Данный вопрос рассматривался на заседаниях Совета Евразийской экономической комиссии 12 ноября 2014 года и 4 февраля 2015 года, по результатам которых прийти к взаимоприемлемому решению не удалось. В связи с отсутствием консенсуса при обсуждении этого вопроса 4 февраля 2015 года Советом Евразийской экономической комиссии было решено передать его на рассмотрение Евразийского межправительственного совета, очередное заседание которого состоится 29 мая 2015 года. В рамках указанного заседания планируется обсудить вопрос о целесообразности подготовки проекта плана мероприятий, направленного на создание условий для отмены принципа резидентства.

Также государствами-членами на площадке Комиссии обсуждается еще один не менее значимый вопрос – необходимость разработки единых правил взимания вывозных таможенных пошлин.

К вопросам, требующим дополнительной проработки, относятся и те, которые, по мнению хотя бы одного из государств-членов (или бизнеса), представляют собой препятствия. Появление такой группы в первую очередь было связано с отсутствием у государств-членов согласованной позиции в отношении препятствий, включаемых в список изъятий. В этой связи на этапе подготовки проекта Договора о Союзе заинтересованные стороны не смогли прийти ни к общему пониманию, что тот или иной вопрос представляет собой барьер, изъятие или ограничение, ни, тем более,

к согласованному решению о необходимости сохранения или устранения таких препятствий.

Исключено из списка 209 пунктов, при этом 8 препятствий сохранено, (например, такое ограничение как возможность государства-члена Союза в исключительных случаях вводить валютные ограничения предусмотрено пунктом 13 Приложения № 15 к Договору о Союзе). По ряду других пунктов продолжается работа в рамках Комиссии, например, на площадках Консультативного комитета по финансовым рынкам и Консультативного комитета по транспорту и инфраструктуре, в результате которой на сегодняшний день:

- 6 препятствий устранено;
- 9 препятствий находятся в процессе устранения.

При подготовке предложений по устранению выявленных препятствий Комиссия и государства-члены должны были исходить, в том числе, из необходимости обеспечить отсутствие изъятий из режима свободного движения товаров, включая алкогольную продукцию, табачную продукцию, лекарственные средства, медицинские изделия, газ, нефть, нефтепродукты, автомобили и рыбу²⁷. Результаты проведенной работы, отражающие готовность государств-членов снимать препятствия при движении указанных чувствительных групп товаров, приведены далее (см. табл. 3).

²⁷ Решение Совета Комиссии от 16 августа 2013 г. № 51 «О реализации Решения Совета Евразийской экономической комиссии от 2 июля 2013 г. № 37».

Группа товаров	Количество препятствий		Перспектива устранения препятствий
	2014 г.	2015 г.	
Алкогoльная продукция	11	10	-
Табачная продукция	3	3	-
Лекарственные средства	4	3	2016 год
Медицинские изделия	3	2	2016 год
Газ	6	6	2025 год
Нефть и нефтепродукты	6	5	2025 год
Автомобили	6	2	-
Рыба	2	1	-

Табл. 3. Препятствия, выявленные при движении особо чувствительных товаров

Препятствия по чувствительным группам товаров установлены государствами-членами для защиты национального рынка. Очевидно, количество таких протекционистских мер распределено по странам неравномерно. Таким образом, при устранении одного препятствия, общий (единый) рынок чувствительной продукции становится более свободным, но отдельное государство утрачивает возможность защиты его национального сегмента. Тем не менее, необходимость устранения барьеров, изъятий и ограничений и проведения поэтапной либерализации закреплены в праве Союза, поэтому, несмотря на некоторый дисбаланс национальных интересов, для обеспечения полноценного функционирования внутреннего рынка Союза необходимо последовательно продвигаться к устранению всех имеющихся препятствий на рынке чувствительных товаров.

Одновременно с процессом выявления и устранения барьеров, изъятий и ограничений Комиссией осуществлялась работа по количественной оценке влияния препятствий на экономики государств-членов и ведение предпринимательской деятельности.

С этой целью Комиссия выделила основные группы мер экономического регулирования, базируясь на классификации ЮНКТАД (рис. 11), и распределила препятствия из списка изъятий в части, касающейся торговли товарами, по данным группам (рис. 12). Это позволило получить сопоставимую статистику применения мер экономического регулирования в евразийском интеграционном объединении с другими странами мира, провести сравнения частоты использования таких мер, а также количественные оценки их влияния на экономики государств-членов. Такие сведения обеспечивают статистическую и информационно-аналитическую базу для принятия практических решений при устранении барьеров, сокращении количества изъятий и ограничений.

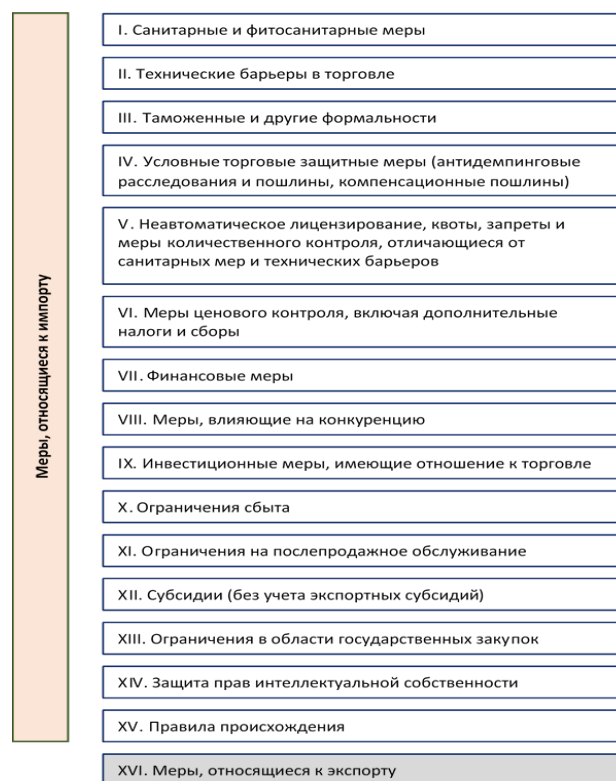


Рис. 11. Основные группы мер регулирования для рынка товаров, выделенные Комиссией



Рис. 12. Распределение мер экономического регулирования в ТС и ЕЭП по основным группам мер регулирования для рынка товаров²⁸

Источник: расчеты Комиссии

* *Примечание.* Группа IV, включающая в себя условные торговые защитные меры, во взаимной торговле отсутствует, однако ее наличие необходимо для дальнейшего использования данных групп в анализе торговли с третьими странами.

Результаты проведенной работы позволяют сделать вывод о том, что количественное распределение применяемых в ТС и ЕЭП мер экономического регулирования, включенных в список изъятий, по основным группам мер регулирования для рынка товаров, выделенным Комиссией, в целом соответствует средним по миру показателям. Например, по таким группам как «Санитарные и фитосанитарные меры», «Технические барьеры в торговле» распределение в ЕЭП составляет 38%, а в мире – 48,4%.

Применение существенного количества мер экономического регулирования позволяет сделать вывод о наличии потенциала роста взаимной торговли государств – членов при условии отмены хотя бы части из них.

²⁸ Доля группы мер рассчитывалась как списочное число мер данной группы к общему числу мер регулирования в торговле товарами.

При этом следует отметить, что само по себе наличие большого количества мер регулирования в той или иной группе не подтверждает однозначно их ограничительное влияние на торговлю. Для определения степени данного влияния необходима количественная оценка мер экономического регулирования с использованием различных методов и подходов.

Меры экономического регулирования не равнозначны и устранение одной меры по значимости может перевесить устранение нескольких. Поэтому для эффективного продолжения работы по дальнейшему мониторингу и устранению мер экономического регулирования, препятствующих функционированию внутреннего рынка, важной становится оценка их влияния на взаимные потоки товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Для этого необходимо проведение соответствующих исследований, в которых при анализе общеэкономических эффектов рассматривается как воздействие мер регулирования на экономики интегрирующихся стран, так и последствия снижения или отмены таких мер²⁹.

Используя экономико-математические методы, можно рассчитать тарифные эквиваленты мер экономического регулирования для различных видов экономической деятельности. Отметим, что экономическая трактовка тарифных эквивалентов определяется механизмом оценивания. Во-первых, это гипотетическая величина, так как меры регулирования описываются только качественно. Во-вторых, тарифные эквиваленты показывают некоторое потенциальное значение торговых издержек, которые возникают за счет наличия мер регулирования.

Одним из важных выводов исследования, проведенного Комиссией, является то, что величина адвалорных эквивалентов мер экономического

²⁹ Подробнее о проводимых исследованиях в Приложении 3.1.

регулирования в ТС и ЕЭП для импорта из стран остального мира оказалась значительно ниже (около 10-15%), чем из государств-членов. Таким образом, можно говорить о том, что такие меры регулирования оказывают большее влияние на торговлю внутри евразийского интеграционного объединения, чем на торговлю государств-членов со странами остального мира.

Другой вывод, который необходимо отметить, связан с общим эффектом снижения мер регулирования. Вообще, результат их отмены практически всегда двунаправлен. Первый эффект – при снижении меры регулирования начинает расти импорт со стороны всех торговых партнеров (так как снижается уровень нетарифной защиты внутреннего рынка), что будет означать рост производства в странах-партнерах. Это положительный эффект. Второй эффект связан с ним – при росте импорта со стороны торговых партнеров в стране снижается внутреннее производство. Это отрицательный эффект, однако при одновременном устранении мер регулирования во всех государствах, общий эффект для каждого из них трудно предсказать заранее. Для определения суммарного эффекта необходимы расчеты, определяющие соотношение положительных (от ликвидации мер регулирования у торговых партнеров) и отрицательных (от ликвидации собственных мер регулирования) эффектов.

Комиссией рассчитан эффект одновременной отмены асимметричных мер экономического регулирования (см. табл. 4). Отметим, что это частичный эффект, так как затрагивает только эту группу мер.

	Беларусь	Казахстан	Россия	ТС и ЕЭП
Изменение импорта из остального мира	-2,20	-1,30	-1,48	-1,50
Изменение импорта из стран ТС	2,82	2,55	9,64	5,86
Изменение внутреннего производства	0,16	0,13	0,003	0,019
(-) Падение за счет конкуренции со стороны партнеров по ТС и ЕЭП	-0,74	-0,044	-0,019	-0,061
(+) Рост за счет роста спроса со стороны партнеров по ТС и ЕЭП	0,90	0,138	0,022	0,081

Табл. 4. Эффекты отмены асимметричных мер государственного экономического регулирования

Для оценки восприятия экспортерами существующих мер регулирования в рамках ЕЭП и их влияния на взаимную торговлю государств-членов в 2014 году Комиссией совместно с Евразийским банком развития проводились опросы предприятий-экспортеров государств-членов по специально разработанной анкете в рамках выделенных Комиссией основных групп мер регулирования для рынка товаров. В дополнение к данному опросу для более глубокого изучения проблем, связанных с применением мер экономического регулирования в ТС и ЕЭП, проводился экспертный опрос предприятий, оказывающих финансовые и транспортные услуги³⁰.

Первичные результаты опросов этих предприятий представляют собой уникальный эмпирический материал и имеют самостоятельную ценность для исследователей и специалистов, изучающих проблемы мер регулирования. Ниже отражена обобщенная оценка степени ограничительного влияния мер регулирования на «экспорт» в ТС и ЕЭП (см. рис. 14).

³⁰ Результаты проведенных исследований приведены в Приложении 3.2.

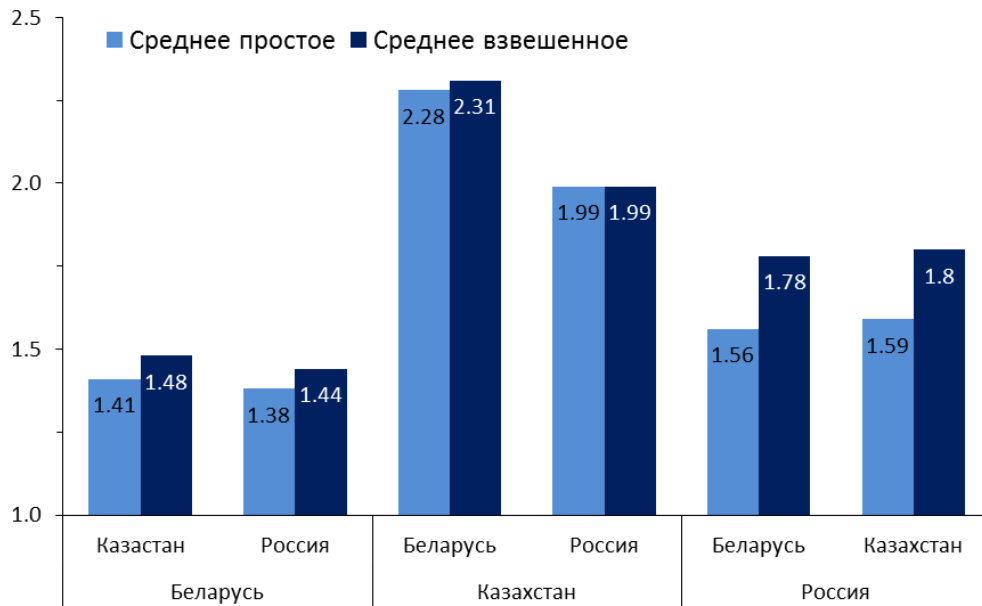


Рис. 13. Обобщенная оценка степени ограничительного влияния мер государственного экономического регулирования на «экспорт» в ТС и ЕЭП (средний балл)³¹
 Источник: расчеты Комиссии и ЕАБР

Следует отметить, что оценка влияния мер экономического регулирования на взаимную торговлю имеет большое значение и обеспечивает возможность более рационального подхода к устранению мер экономического регулирования, препятствующих свободному движению товаров, услуг, капитала и рабочей силы, для получения максимального эффекта от функционирования интеграционного объединения в целом³².

³¹ При этом «1» означает, что данная мера не оказывает ограничительного влияния на экспорт в ТС и ЕЭП, а «5» – мера оказывает максимальное ограничительное влияние. В данном случае балл, равный 3, представляет собой промежуточное состояние между незначительным и существенным ограничительным влиянием.

³² Подходы к анализу мер государственного регулирования приведены в Приложении 4.

Вывод:

Проведя работу по выявлению препятствий на внутреннем рынке, Комиссия сформировала «Предварительный список изъятий и ограничений, в том числе барьеров, взаимного доступа субъектов предпринимательской деятельности государств-членов на рынок ТС и ЕЭП».

С учетом дальнейшей проведенной работы и категоризации понятий «барьеры», «изъятия» и «ограничения», в процессе которой стало очевидно, что барьеры являются самостоятельной категорией, список препятствий был определен как «Список препятствующих функционированию внутреннего рынка Евразийского экономического союза барьеров для взаимного доступа, а также изъятий и ограничений в отношении движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы».

Одновременно осуществлялась работа по устранению выявленных и классифицированных препятствий, практическая направленность которой была обусловлена подготовкой проекта Договора о Союзе. Кроме того, при принятии решений об устранении или сохранении изъятий и ограничений учитывалось их влияние на взаимные потоки товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Посредством проведения количественной оценки эффекта такого влияния были выделены наиболее чувствительные меры экономического регулирования и меры, оказывающие незначительное воздействие на торговлю.

Таким образом, Договор о Союзе зафиксировал договоренности по:

- устранению препятствий (барьеров, изъятий и ограничений),
- препятствиям, находящимся в процессе устранения (барьерам, изъятиям и ограничениям),
- сохраненным на определенный период изъятиям и ограничениям,
- сохраняемым изъятиям и ограничениям.

Следует отметить, что в Договоре о Союзе закреплены все необходимые договоренности по устранению мер экономического регулирования, противоречащих функционированию внутреннего рынка Союза - барьеров.

Главной задачей совместной работы Комиссии и государств-членов по обеспечению эффективного функционирования ЕЭП в рамках Союза является соблюдение данных договоренностей, а также мониторинг правильного применения изъятий и ограничений.

В Договоре о Союзе закреплена возможность государств-членов применять изъятия и ограничения в определенных условиях. Однако инициативное сокращение государствами-членами данных изъятий и ограничений в сроки, опережающие переходные периоды, установленные Договором о Союзе, будет свидетельствовать об углублении интеграции и способствовать достижению более высоких показателей, характеризующих эффект интеграции, в первую очередь – роста промышленной интеграции, взаимной торговли и экспортного потенциала.

Таким образом, с неопределенной «судьбой» в списке остались только вопросы, не отраженные в Договоре о Союзе и требующие дополнительной проработки.

3. Концептуальный подход к организации работы по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений с момента вступления в силу Договора о Союзе

После начала функционирования Союза работа по выявлению и устранению препятствующих функционированию внутреннего рынка Союза барьеров для взаимного доступа, а также изъятий и ограничений в отношении движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы осуществляется по следующим направлениям:

1. Реализация положений, заложенных в Договоре о Союзе и иных нормативных правовых актах, относящихся к праву Союза.

Работа по мониторингу, выявлению и устранению барьеров, изъятий и ограничений ведется в рамках, установленных Договором о Союзе. То есть цель работы – достигнуть в определенных сферах того уровня интеграции, который предусмотрен Договором о Союзе (создание единого (общего) рынка, предоставление национального режима, проведение согласованной или скоординированной политики и т.д.). Для этого требуется точное выполнение достигнутых договоренностей путем реализации положений, зафиксированных в Договоре о Союзе, с соблюдением сроков в тех случаях, где он установлен. Более того, в обязательном порядке необходимо реализовывать те договоренности, в отношении которых срок не установлен, так как существует высокая вероятность «откладывания» решения поставленных задач.

В этих целях уже принят Рабочий план разработки актов и международных договоров в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.³³, разрабатываются и принимаются концепции формирования общих рынков, программы либерализации и т.д.

³³ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2014 г. № 58 «О рабочем плане разработки актов и международных договоров в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года».

2. Продолжение работы с барьерами, по которым на стадии подготовки Договора о Союзе не удалось согласовать пути и сроки устранения.

Следует отметить, что положения по устранению ряда препятствий не были включены в проект Договора о Союзе, так как способ их устранения был определен ранее, в том числе подготовлены проекты соответствующих нормативных правовых актов. Однако часть из них до настоящего времени не подписана и/или не вступила в силу. Например, до настоящего времени не устранены препятствия в сфере обращения алкогольной продукции, часть из которых в соответствии с положениями проекта Соглашения о регулировании алкогольного рынка в рамках Союза будет устранена после его вступления в силу.

Аналогична ситуация с препятствиями, связанными с обращением объектов интеллектуальной собственности, часть из которых в соответствии с положениями проекта Договора «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров на территориях государств-членов ТС и ЕЭП» и проекта Протокола «О внесении изменений в Соглашение «О едином таможенном реестре объектов интеллектуальной собственности государств-членов ТС и ЕЭП» будет устранена после вступления их в силу.

Также к препятствиям, по которым на стадии подготовки Договора о Союзе не удалось согласовать пути и сроки устранения относятся, например, маркировка, «принцип резидентства», отсутствие единых правил взимания вывозных таможенных пошлин.

Для систематизации таких вопросов был сформирован список барьеров, требующих дополнительной проработки. Некоторые из них уже прорабатываются на площадках Комиссии, а по некоторым необходимо предпринимать более активные действия.

3. Проведение мониторинга исполнения государствами-членами права Союза.

Соблюдение государствами-членами норм, установленных правом Союза, позволит в соответствии с достигнутыми договоренностями планомерно устранять существующие препятствия, а также не допустить появления новых.

4. Активизация взаимодействия с бизнесом.

Именно представители бизнес-сообщества регулярно сталкиваются с теми ли иными проблемами и владеют информацией о том, какие механизмы регулирования эффективны, а какие необходимо усовершенствовать.

Формула успешного функционирования интеграционного объединения – кооперация и консолидация усилий на трех уровнях: наднациональном, государственном и на уровне бизнес-сообщества, позволяет эффективно дополнить работу.

Так, по итогам состоявшегося 2 апреля 2015 года 5-ого заседания Консультативного совета по взаимодействию Евразийской экономической комиссии и белорусско-казахстанско-российского бизнес-сообщества (далее – Консультативный совет) при Консультативном совете создана рабочая группа по основным направлениям интеграции (далее – рабочая группа). Основная цель рабочей группы - обеспечить постоянное взаимодействие с бизнес-сообществом по наиболее актуальным вопросам развития интеграционных процессов, включая обсуждение существующих препятствий и информирование о результатах работы с барьерами, изъятиями и ограничениями на внутреннем рынке Союза.

Также предполагается организация центров приема обращений бизнеса в государствах-членах. Доступный и оперативный механизм взаимодействия с предпринимателями будет способствовать эффективной адаптации к

новым условиям и извлечению максимальной выгоды от интеграционных процессов. Такой механизм должен предусматривать мониторинг проблем, связанных с ведением бизнеса в рамках Союза, и оказание информационной и практической поддержки для их решения.

Подобный подход уже зарекомендовал себя в интеграционной практике Европейского союза, в котором в связи с необходимостью осуществления досудебного решения проблем функционирования внутреннего рынка была создана система SOLVIT (The Internal Market Problem Solving Network)³⁴.

Идея применения в Союзе системы мониторинга и решения проблем бизнеса путем создания центров приема обращений бизнеса, которые, могли бы оперативно выявлять вопросы, связанные с функционированием внутреннего рынка Союза, одобрена представителями бизнеса – членами Консультативного совета³⁵.

Предполагается создание центров в качестве структурных элементов бизнес-ассоциаций – учредителей Белорусско-Казахстанско-Российского Бизнес-диалога. Более того, привлечение к данной системе уже существующего и доказавшего свою эффективность механизма взаимодействия - Консультативного совета – оптимизирует процесс создания системы обратной связи между бизнесом и Комиссией.

Также Комиссией будут проводиться исследования на предмет выявления существующих препятствий, в том числе в формате опросов бизнеса, учитывая, что зачастую выявить существующее препятствие возможно только с помощью такого инструмента.

³⁴ Подробнее в Приложении 5.

³⁵ В ходе совещания с представителями бизнеса - членами Консультативного совета о ситуации по устранению изъятий и ограничений, в том числе барьеров, взаимного доступа на рынок государств-членов при формировании Единого экономического пространства в рамках Евразийского экономического союза, проведенного 28 января 2015 г. под председательством члена Коллегии (Министра) по основным направлениям интеграции и макроэкономике Т.Д. Вальной

Проведение работы по указанным направлениям позволит решить следующие задачи:

1. Устранить выявленные барьеры.

Наличие барьеров для взаимного доступа товаров, услуг, капитала и рабочей силы на внутренний рынок Евразийского экономического союза недопустимо. Несмотря на то, что в большей степени наличие барьеров чувствительно для взаимной торговли товарами, крайне важно работать и над барьерами, ограничивающими движение услуг, капитала и рабочей силы.

Все выявляемые барьеры должны быть устранены или в крайнем случае переведены в легитимную форму – изъятия и ограничения.

2. Не допустить появления новых препятствий, а также оперативно устранять новые барьеры в случае их появления.

Опыт всех интеграционных объединений, в том числе Европейского союза, показывает, что новые барьеры будут возникать. Это обусловлено стремлением каждого государства-члена максимально защитить национальных субъектов предпринимательской деятельности, граждан, создать для них более комфортные условия для деятельности.

С началом функционирования Союза факт нахождения государства-члена в интеграционном объединении сам по себе не приводит к изменению менталитета населения, бизнеса и органов государственной власти. В связи с этим важно активизировать взаимодействие с органами государственной власти, а также с общественными организациями и гражданским обществом государств-членов Союза, в том числе путем привлечения их к деятельности, направленной на обеспечение позитивного восприятия Союза и продвижения в общественном пространстве объективной информации о различных направлениях его деятельности.

Например, сегодня в национальных программах государств-членов Союза по импортозамещению и поддержке отечественного производства используется термин «отечественный производитель», который направлен, как правило, на защиту интересов отдельного государства-члена Союза, а не на обеспечение эффективного функционирования Союза в целом. Однако для дальнейшего успешного развития интеграции на евразийском пространстве, данному термину следует придавать более широкое значение: отечественный производитель - это не производитель одного конкретного государства-члена, а производители всех государств-членов Союза.

При этом именно в национальных органах государственной власти должно быть положено начало данному процессу, а затем такая самоидентификация распространится и на другие элементы общества. Подобные изменения в восприятии позволят на стадии законотворческого процесса предотвратить возникновение новых препятствий.

Кроме того, появление новых барьеров может быть вызвано правомерным применением государством-членом различных ограничений. Например, сложившаяся ситуация в российско-белорусских отношениях в конце прошлого года показала, что правомерное введение мер государством-членом в одностороннем порядке может привести к возникновению новых барьеров, то есть нарушению функционирования Единого экономического пространства.

Появление новых препятствий может быть вызвано внесением изменений и дополнений в право Союза в связи с присоединением новых государств и, как следствие, формированием новой правоприменительной практики.

3. Минимизировать изъятия и ограничения.

Государства-члены договорились о возможности применения изъятий и ограничений, зафиксировав их в Договоре о Союзе. Учитывая это, все же необходимо общее понимание того, что внутренний рынок Союза должен

функционировать, как правило, без изъятий и ограничений. Таким образом, максимальное сокращение как изъятий – предусмотренных правом Союза исключений из общих правил функционирования внутреннего рынка Союза, так и ограничений – мер, применяемых государствами-членами в одностороннем порядке в случаях, когда такой порядок допускается в соответствии с правом Союза, а также ограничений, предусмотренных законодательством государств-членов в случаях, когда регулирование соответствующих правоотношений осуществляется в соответствии с правом Союза на уровне законодательства государств-членов, будет показателем развития интеграционных процессов, движения вперед.

Для успешной работы с новыми препятствиями необходим структурированный порядок работы (см. рис. 14).



Рис. 14. Порядок работы с препятствиями на внутреннем рынке Союза

Вывод:

С учетом имеющегося теоретического и практического опыта Комиссией предлагается концептуальный подход к организации работы по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений с момента вступления в силу Договора о Союзе, включающий следующие направления и порядок работы:

1. Реализация положений, заложенных в Договоре и актах, составляющих право Союза;

2. Продолжение работы с барьерами, по которым на стадии подготовки Договора о Союзе не удалось согласовать пути и сроки устранения (по сути, работа с оставшейся частью списка изъятий);

3. Проведение мониторинга исполнения государствами-членами права Союза, в том числе на предмет выявления новых или потенциальных барьеров;

4. Активизация взаимодействия с бизнесом. С этой целью создана площадка Рабочей группы по основным направлениям интеграции, а также предполагается информирование бизнес-сообщества о проделанной работе на заседаниях Консультативного совета по взаимодействию Евразийской экономической комиссии и белорусско-казахстанско-российского бизнес-сообщества и проведение исследований в формате опросов бизнеса на предмет выявления проблем функционирования внутреннего рынка Союза.

5. Информирование о ситуации по выявлению и устранению барьеров, изъятий и ограничений путем размещения информации на сайте Комиссии и ежегодного доклада Совету Комиссии.

Общий порядок работы с препятствиями должен включить следующие этапы:

- выявление препятствий;

- категоризация препятствий (соотнесение с понятиями «изъятия», «ограничения» и «барьеры» исходя из их определений и критериев);
- определение путей решения;
- информирование общественности о проделанной работе.

При успешной реализации указанных направлений и соблюдении порядка работы будут планомерно достигаться следующие основные задачи по обеспечению эффективного функционирования внутреннего рынка Союза:

- устранение выявленных барьеров (мониторинг исполнения уже зафиксированных договоренностей);
- предотвращение появления новых препятствий и оперативное устранение новых барьеров в случае их появления;
- минимизация изъятий и ограничений.

Заключение

В настоящее время в мировой практике нет общепринятой и универсальной систематизации или классификации мер экономического регулирования, применяемых государствами для защиты национальных рынков, которую можно было бы взять за основу для использования в рамках евразийской интеграции.

Для обеспечения функционирования внутреннего рынка Союза, как правило, без изъятий и ограничений и с учетом специфики евразийской интеграции Комиссией была выработана собственная классификация, состоящая из следующих категорий:

Изъятия – предусмотренные правом Союза исключения из общих правил функционирования внутреннего рынка Союза.

Ограничения – меры, применяемые государствами-членами в одностороннем порядке в случаях, когда такой порядок допускается в соответствии с правом Союза, а также ограничения, предусмотренные законодательством государств-членов в случаях, когда регулирование соответствующих правоотношений осуществляется в соответствии с правом Союза на уровне законодательства государств-членов.

Барьеры – фактические препятствия для свободного движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы, а также для взаимного доступа субъектов предпринимательской деятельности на рынок государств-членов, которые возникают, в том числе вследствие отсутствия необходимого и достаточного уровня гармонизации требования и правил, а также в связи с невыполнением положений права Союза и сложившейся правоприменительной практикой либо вследствие пробелов в праве Союза, сохраняющихся при наличии компетенции на урегулирование в рамках Союза соответствующих правоотношений.

Успешное развитие интеграционных процессов в Союзе зависит, в том числе, от понимания государствами-членами критериев отнесения тех или иных препятствий к допустимым (изъятиям и ограничениям) и запрещенным (барьерам) в рамках функционирования внутреннего рынка Союза.

Барьеры для взаимного доступа, препятствующие функционированию внутреннего рынка Союза, необходимо устранять. При этом, для принятия решений об устранении или сохранении изъятий или ограничений необходимо учитывать их влияние на взаимные потоки товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

С учетом имеющегося теоретического и практического опыта Комиссией предлагается концептуальный подход к организации работы по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений с момента вступления в силу Договора о Союзе, включающий следующие направления и порядок работы с препятствиями:

1. Реализация положений, заложенных в Договоре и актах, составляющих право Союза;
2. Продолжение работы с барьерами, по которым на стадии подготовки Договора о Союзе не удалось согласовать пути и сроки устранения;
3. Проведение мониторинга исполнения государствами-членами права Союза, в том числе на предмет выявления новых или потенциальных барьеров;
4. Активизация взаимодействия с бизнесом.
5. Информирование о ситуации по выявлению и устранению барьеров, изъятий и ограничений путем ежегодного доклада Совету Комиссии и размещения информации на сайте Комиссии.

Порядок работы с препятствиями включает следующие этапы:

- выявление препятствий;
- категоризация препятствий (соотнесение с понятиями «изъятия», «ограничения» и «барьеры» исходя из их определений и критериев);
- определение путей решения;
- информирование общественности о проделанной работе.

Применяемые сегодня государствами-членами меры экономического регулирования, препятствующие свободному движению товаров, услуг, капитала и рабочей силы – это в некотором роде векторы дальнейшей интеграции: устранив эти меры, интеграционное объединение достигнет более высоких показателей, характеризующих эффект интеграции, в первую очередь - роста взаимной торговли.

Данный аналитический доклад не имеет целью внесение научной новизны в теорию международной экономической интеграции. Он подготовлен исходя из особенностей евразийской интеграционной практики, и главными задачами ставились: категоризация понятий «изъятия», «ограничения» и «барьеры» с целью систематизации дальнейшей работы, отражение результатов проведенной работы по выявлению и устранению препятствий на внутреннем рынке Союза, а также определение концептуального подхода к организации работы по обеспечению функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений с момента вступления в силу Договора о Союзе.

Перечень приложений

- Приложение 1** Примеры использования нетарифных инструментов в Европейском экономическом сообществе;
- Приложение 2.1** Классификация мер в торговле услугами;
- Приложение 2.2** Классификация мер регулирования торговли товарами ЮНКТАД;
- Приложение 3.1** Исследования влияния эффектов интеграции на торговлю и производство в ТС и ЕЭП;
- Приложение 3.2** Результаты опросов предприятий-экспортеров государств–членов об их оценке влияния мер государственного экономического регулирования на торговлю;
- Приложение 4** Подходы к анализу мер государственного регулирования;
- Приложение 5** Информация о системе «SOLVIT».

Примеры использования нетарифных инструментов в Европейском экономическом сообществе

- В 1981 году в Королевстве Дания были введены обязательные требования в отношении тары для реализации алкогольных напитков: тара должна была предназначаться для многоразового использования, при этом каждый вид тары одобрялся Национальным агентством по защите окружающей среды. В таких обстоятельствах иностранный производитель, чтобы продавать алкогольные напитки на территории Дании, должен был производить или закупать емкости уже одобренного типа, что влекло за собой существенные дополнительные расходы и тем самым сильно затрудняло импорт алкогольной продукции в Данию. Рассмотрев данное дело, суд ЕС отверг обоснования датского правительства о защите окружающей среды и указал, что такие меры являются чрезмерными и подлежат отмене.

- В 1982 году Франция ввела административные ограничительные меры на рынке видеомаягнитофонов. Без согласования со странами-партнерами по ЕС, в одностороннем порядке ко всем импортерам видеомаягнитофонов (в том числе из ЕС) были предъявлены требования по прохождению намеренно осложненных процедур таможенного оформления в городе Пуатье. Однако после обращения других членов ЕС в Европейскую комиссию, эти меры были отменены.

- В ЕС по-прежнему сохраняется проблема роуминга при пользовании услугами связи мобильного оператора одного государства-члена на территории другого государства-члена. Правительства государств-членов Европейского Союза проголосовали за сохранение платы за роуминг как минимум до конца 2018 года.

Приложение 2.1

Классификация мер в торговле услугами

Обобщенная классификация мер в торговле услугами, по аналогу классификации ЮНКТАД для торговли товарами, отсутствует, так как большую сложность при классификации представляет выделение ценового (или тарифного) эффекта от наличия или отсутствия самих мер государственного регулирования. Это связано с проблемами идентификации наличия и значимости конкретных видов мер государственного регулирования (далее – меры) при различных способах предоставления услуг³⁶.

Меры в торговле услугами, предоставляемыми иностранными предприятиями, как и при торговле товарами, могут выражаться либо в прямом ограничении доступа на внутренний рынок производителей услуги, либо в увеличении стоимости предоставляемой услуги, что снижает конкурентоспособность относительно отечественного поставщика аналогичной услуги. Однако подобных факторов может быть множество, и при фактической оценке и идентификации отдельных видов мер возникают проблемы, связанные с отсутствием однозначного понимания относительно того, что действительно является мерой в торговле услугами. Перечень и характер мер может существенно отличаться в зависимости от вида услуги. Так как сами услуги в значительной степени различаются по своему характеру, соответственно, и конкретные меры государственного регулирования в сфере торговли услугами отличаются и непосредственно зависят от характера услуги. Таким образом, сопоставление видов применяемых мер между видами услуг и их систематизация в рамках единой

³⁶ Различают четыре способа поставки услуг: трансграничная торговля услугами, потребление услуги за рубежом, торговля услугами через коммерческое присутствие на территории другого государства, торговля услугами через присутствие физических лиц на территории другого государства в соответствии с Генеральным соглашением о торговле услугами 1994 г.

классификации для всех услуг в настоящий момент является проблематичной задачей, не говоря уже о количественной оценке значимости мер для интенсивности торговли в отношении конкретного сектора услуг.

Среди попыток классификации мер в секторе торговли услугами в исследовании [Hoekman, Braga, 1997] выделяются четыре основных категории:

- количественные ограничения, включая квоты, а также обязательства по наличию локальной составляющей при производстве услуги, которые накладываются на поставщиков услуг, вплоть до полного запрета на импорт услуги;
- регулирование цен на предоставляемые услуги и меры нетарифного характера, непосредственно отражающиеся на стоимости и конечной цене предоставляемых услуг;
- лицензирование, технические стандарты и иные меры дискриминационного государственного регулирования в отношении иностранных фирм, предоставляющих услуги;
- ограничение доступа импортера услуги к инфраструктуре распространения услуг.

Следует отметить, что данное разделение основано на оценке дискриминационных мер, то есть мер, применяющихся только в отношении иностранных поставщиков услуги. В более поздних исследованиях, например, [Findlay, Warren, 2000], отмечается необходимость дополнения данной классификации сектором мер, которые в равной степени являются ограничительными как для иностранных, так и для национальных производителей услуг.

Вследствие отсутствия единого подхода к классификации услуг, существует ряд баз данных с использованием различных принципов классификации, однако всеобъемлющей классификации для услуг, по аналогии с классификацией ЮНКТАД для рынка товаров, не существует.

Приложение 2.2

Классификация мер регулирования торговли товарами ЮНКТАД

Впервые классификация ЮНКТАД была представлена в 1994 г. Она объединяла в себе классификацию мер, предложенную в более ранних работах³⁷, с собственными разработками, и создавала систему кодирования и классификации нетарифных мер регулирования – Trade Analysis and Information System (база TRAINS)³⁸.

Дальнейшая работа по развитию классификации привела ее к современному виду, который в 2012 г. был одобрен рядом международных организаций³⁹. Согласно ей меры нетарифного регулирования сгруппированы по трем направлениям (tree/branches) – технические и нетехнические меры, относящиеся к импорту, и экспорт. В свою очередь, каждое направление делится на группы (chapters), а затем – на подгруппы. Классификация ЮНКТАД охватывает все возможные направления мер нетарифного регулирования, включая, помимо стандартных технических и санитарных-фитосанитарных мер, такие меры как финансовые, влияющие на конкуренцию, инвестиционные меры, имеющие отношение к торговле, ограничения, связанные со сбытом, послепродажным обслуживанием, государственными закупками, правила страны происхождения, защита прав интеллектуальной собственности и так далее.

ЮНКТАД выделяет 16 групп мер нетарифного регулирования, которые обозначены буквами английского алфавита от А до Р. Каждая

³⁷ См., например, Laird, S., Vossenaar, R. (1991) *Porqué nos preocupan las barreras no arancelarias?* *Informacion Comercial Española*, Special Issue on Non-tariff Barriers, November, 31–54.

³⁸ База TRAINS является открытой для использования и, в настоящее время, используется в международной базе данных WITS, разработанной Всемирным банком в сотрудничестве с ЮНКТАД, Международным центром торговли (ИТС), Отделом Статистики ООН и ВТО. Среди государств-членов ТС и ЕЭП в TRAINS в настоящий момент представлен только Казахстан.

³⁹ Организации, входящие в группу MAST: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных наций (ФАО), Международный валютный фонд, Международный торговый центр, Организация экономического сотрудничества и развития, Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Всемирный банк, Всемирная торговая организация, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО).

группа делится на подгруппы до трехзначного уровня в соответствии с той же логикой, которая используется, например, при кодировании в Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности.

Любая из существующих на сегодняшний день мер регулирования торговли попадает в группы, которые можно классификации ЮНКТАД. Практически все государства используют такие регуляторные меры, как санитарные и фитосанитарные, технические меры. При этом следует отметить, что часть мер, относящихся к прямым ограничениям объема импорта, прямо или косвенно запрещена для применения членами ВТО, поэтому такие меры могут применяться только государствами, не являющимися его членами.

Распространенность использования регуляторных мер в целом по миру продемонстрирована на рисунке 15, где для каждой из укрупненных групп показана доля товаров (среди всего экспорта, в среднем по странам мира), подверженных действиям хотя бы одной меры из данной группы.

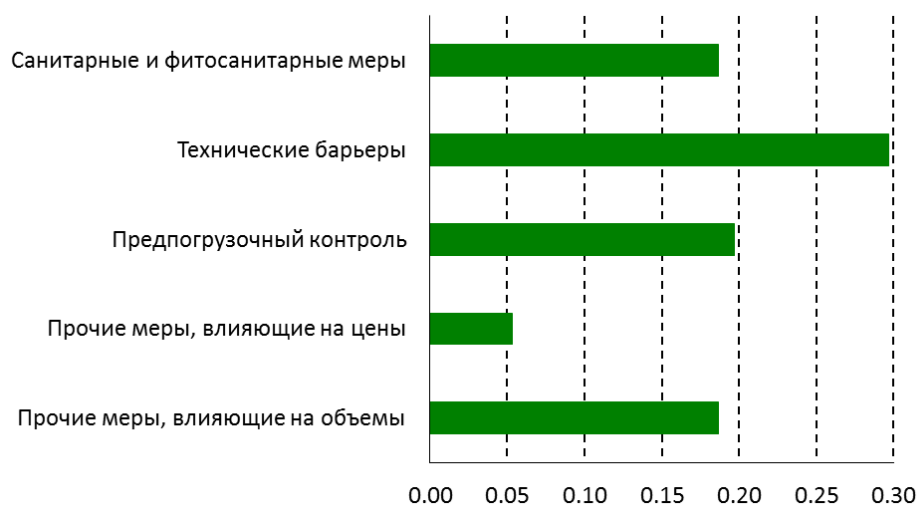


Рис. 15. Распространенность регуляторных мер по группам (все страны мира)

Источник: [UNCTAD, 2013]

Как уже отмечалось, наиболее распространенными являются технические меры, применяемые к товарам – они занимают до 30% объема

торговли по обоим показателям. В два раза меньше – 15% – занимают санитарные и фитосанитарные меры.

По оценке ЮНКТАД, большая часть этих двух групп мер применяется в отношении экспорта товаров из развивающихся стран в развитые. Хотя мотивы введения указанных мер носят не протекционистский характер, а обусловлены необходимостью обеспечения соответствующего качества поставляемых товаров, данные регуляторные меры искажают торговлю. Искажающими торговлю также являются меры предпогрузочного контроля и таможенного оформления, их применяют к 20% поставляемых товаров. Наименьшая доля – 5-8% занимают регуляторные меры, влияющие на цену, что связано с антидемпинговыми мерами и национальным контролем ценообразования на продукты питания первой необходимости. Регуляторные меры, влияющие на объем торговли, занимают в среднем по миру около 20% от всех применяемых регуляторных мер. При этом среди них есть и меры, запрещенные ВТО, например, квотирование. В основном данные регуляторные меры касаются чувствительных товаров и лицензирования⁴⁰.

Благодаря классификации ЮНКТАД, можно увидеть распределение применения регуляторных мер по странам. Например, развитые страны в основном используют техническое регулирование, санитарные и фитосанитарные меры, тогда как у развивающихся стран в большей степени в регулировании задействованы меры ценового и количественного контроля, что связано с относительно невысоким национальным уровнем стандартов.

Можно предположить, что у отдельных государств частота и интенсивность использования регуляторных мер могут отличаться от среднемировых показателей. Например, по данным ЮНКТАД, от 80 до 90%

⁴⁰ По материалам ЮНКТАД “Non-tariff measures to trade: Economic and policy issues for developing countries”, UN 2013.

номенклатуры импорта и стоимостного объема в ЕС из третьих стран подвержено влиянию хотя бы одной нетарифной меры, что является одним из самых высоких показателей в мире.

Однако отметим, что в ЕС, большая часть применяемых мер относится к техническим, санитарным и фитосанитарным, что процедурно проще для импортера. В других государствах импортируемые позиции попадают одновременно под действие регуляторных мер из нескольких групп, увеличивающих на различных этапах величину добавленной стоимости, что в большей степени ограничивает торговлю.

Классификация ЮНКТАД, как и сами регуляторные меры, не статична и продолжает совершенствоваться. В настоящий момент еще не во всех группах выделены регуляторные меры более низкого уровня. Например, по таким группам как субсидии, ограничения в области государственных закупок, защита прав интеллектуальной собственности и правила страны происхождения разделение на подгруппы отсутствует. По данным направлениям проводятся исследования относительно применяемых странами мер, после чего будут дорабатываться соответствующие подгруппы.

Исследования влияния эффектов интеграции на торговлю и производство в ТС и ЕЭП

В ранних международных исследованиях, посвященных анализу эффектов интеграционных соглашений, в основном рассматривались таможенно-тарифные инструменты, то есть последствия изменений в торговой политике оценивались в основном через призму импортных таможенных пошлин (ликвидация таможенных пошлин, установление единого тарифа). В последние годы все большее внимание специалисты уделяют нетарифным мерам регулирования (в понимании ЮНКТАД) как наиболее серьезным препятствиям на пути движения товаров и услуг. Соответственно, данная тематика все чаще стала находить отражение в экономических исследованиях, хотя количество работ, в которых при анализе общеэкономических эффектов рассматривается как воздействие таких мер регулирования на экономики интегрирующихся стран, так и последствия сокращения или отмены таких мер, весьма ограничено. Это связано с тем, что меры регулирования являются сложным объектом для анализа, который требует многостороннего подхода к их определению, классификации и инвентаризации, а также к количественной оценке и использованию в эмпирических расчетах.

В 2013-2014 гг. Комиссией проводилось исследование влияния эффектов интеграции на торговлю и производство в ТС и ЕЭП.

Наиболее простым случаем для преобразования мер экономического регулирования (выраженных в виде нормативного документа) в форму, представляемую в численном виде (обычно в виде тарифного эквивалента), является ситуация, когда есть два периода: период, когда соответствующая мера применялась, и период, когда она не применялась. Наличие таких

периодов позволяет с помощью специальных методов анализа их сравнить и выделить влияние изучаемой меры. Если таких периодов нет, то выделить влияние проблематично. И, как правило, превалируют именно такие случаи (санитарное, фитосанитарное регулирование, технические регламенты).

Если в какой-то стране нет периодов, когда мера вводилась или отменялась, то нужно анализировать межстрановое различие. Логика в этом случае сохраняется – если в одной стране применяется определенная мера, а в другой – нет, то можно специальными методами сравнить и выделить ее эффект. Такие меры называются асимметричными. Наличие опросных данных по мерам экономического регулирования позволяет оценить любые из них. Далее приведены результаты анализа асимметричных мер в ТС и ЕЭП.

На основе списка изъятий было выявлено, что меры экономического регулирования применяются в отношении 133 шестизначных товарных субпозиций Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности ТС⁴¹. Например, Россия применяет меры экономического регулирования по отношению к товарам из Беларуси и Казахстана в следующих отраслях: пищевая промышленность, химическая промышленность, производство автомобилей, производство судов, летательных и космических аппаратов.

Результаты исследования показывают: для России при импорте из других государств-членов (Республики Беларусь и Казахстан) наибольшие значения тарифного эквивалента выявлены для отраслей «Производство машин и оборудования», «Производство судов, летательных и космических аппаратов», и составляют 27% и 33% соответственно. Для Беларуси большой тарифный эквивалент при импорте из государств-членов (РК и РФ) был выявлен в отрасли «Производство автомобилей, прицепов и

⁴¹ Соответственно, количество товарных позиций, попадающих под действие асимметричных мер – больше. Например, одна из 133 мер – лицензирование – применяется к 20 товарным субпозициям.

полуприцепов» и оказался равным 34,5%. Для Казахстана достаточно большие значения при импорте из РБ и РФ были выявлены для отраслей «Производство машин и оборудования» и «Производство автомобилей, прицепов и полуприцепов».

Адвалорный эквивалент равный 23% означает, что цена конечной продукции выше своего потенциального уровня, достижимого без каких-либо внутренних ограничений, на 23%. То есть отмена данной меры экономического регулирования могла бы снизить текущую цену на $23/123 = 19\%$. Следует учитывать, что отмена той или иной меры экономического регулирования может выявить ситуацию, при которой далее торговля столкнется с новыми барьерами, изъятиями и ограничениями меньшими по масштабу и потому, возможно, не выявленными к настоящему моменту.

На рис. 16 показано сравнение оцененных усредненных адвалорных эквивалентов в торговле между государствами-членами ТС и ЕЭП и оценками, полученными в 2009 г. в торговле между ЕС и США. Как видно, по производству пищевых продуктов адвалорные эквиваленты мер экономического регулирования в торговле ЕС-США значительно выше, чем в ТС и ЕЭП. Это означает, что защита на данном рынке между США и ЕС выше, чем внутри ТС и ЕЭП. Оценки показывают, что нетарифная защита по виду деятельности «Производство кожи, изделий и прочее» одинакова как в торговле государств-членов ТС и ЕЭП, так и в торговле США-ЕС. По остальным видам деятельности оценки мер регулирования в ТС и ЕЭП выше,⁴² что говорит о более высоком уровне нетарифной защиты.

⁴² Английская компания ECORYS провела широкомасштабное исследование в рамках оценки эффектов Трансатлантического партнерства в торговле и инвестициях Ecorys (2009) *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*. Report prepared by K. Berden, J.F. Francois, S. Tamminen, M. Thelle, and P. Wymenga for the European Commission, Reference OJ 2007/S180-219493.

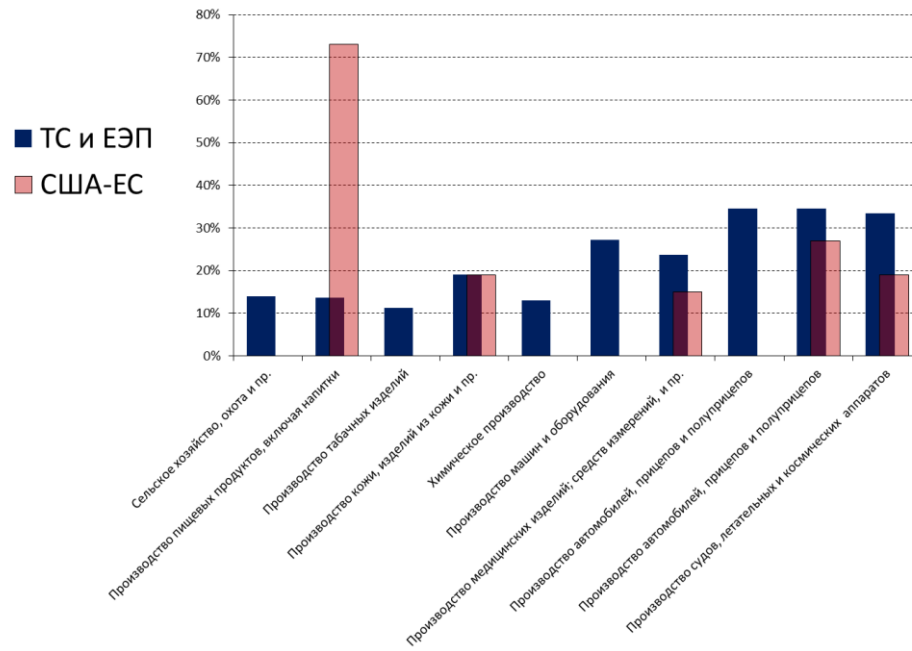


Рис. 16. Адвалорные эквиваленты мер экономического регулирования в ТС и ЕЭП и торговле ЕС-США

Источник: расчеты Комиссии, [ECORYS]

Результаты опросов предприятий-экспортеров государств–членов об их оценке влияния мер экономического регулирования на торговлю

На основе результатов исследования, проведенного Комиссией совместно с ЕАБР в части выявления мер экономического регулирования, препятствующих осуществлению взаимной торговли, путем анкетирования экспортеров в государствах–членах ТС и ЕЭП в первом полугодии 2014 г. составлен индекс среднего влияния таких мер (от минимального значения равного 1, до максимального значения равного 5).

В столбцах таблицы указаны средние значения влияния мер экономического регулирования для рынка товаров, распределенных по основным группам, выделенным Комиссией, на экспорт в государства–члены (нижняя строка оглавления таблицы). Цветом отмечены средние баллы по мерам, превышающие общий средний балл по всем препятствиям.

Меры экономического регулирования	Беларусь		Казахстан		Россия	
	РК	РФ	РБ	РФ	РБ	РК
I. Санитарные и фитосанитарные меры	1.52	1.51	2.48	2.02	1.21	1.26
II. Технические барьеры в торговле	1.78	1.75	2.58	2.21	1.82	1.97
III. Таможенные процедуры и другие формальности	1.25	1.28	2.42	2.07	1.57	1.63
IV. Условные торговые защитные меры ⁴³						
V. Неавтоматическое лицензирование, квоты, запреты и меры количественного контроля, отличающиеся от санитарных и фитосанитарных мер и технических барьеров	1.34	1.32	2.15	1.97	1.54	1.61
VI. Меры ценового контроля, включая дополнительные налоги и сборы	1.65	1.62	2.48	2.07	2.11	2.22
VII. Финансовые меры	1.38	1.35	2.48	2.04	1.87	1.72

⁴³ По результатам опросов в анкетах некоторых экспортеров отмечено наличие условных торговых мер. Учитывая, что специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры во взаимной торговле государств–членов в 2011-2014 г. не применялись, представление данных по данной группе таблицы может быть связано с различием в трактовке вопроса во время интервью. Проводится уточняющая работа.

Меры экономического регулирования	Беларусь		Казахстан		Россия	
	РК	РФ	РБ	РФ	РБ	РК
VIII. Меры, влияющие на конкуренцию	1.48	1.46	2.30	2.05	2.34	2.32
IX. Инвестиционные меры, имеющие отношение к торговле	1.32	1.3	2.21	1.95	1.49	1.52
X. Ограничения сбыта	1.34	1.28	2.27	1.85	1.43	1.44
XI. Ограничения на послепродажное обслуживание	1.19	1.15	2.06	1.79	1.34	1.39
XII. Субсидии (без учета экспортных субсидий)	1.42	1.41	2.06	1.94	1.38	1.25
XIII. Ограничения в области государственных закупок	1.66	1.55	2.30	2.03	1.48	1.51
XIV. Защита прав интеллектуальной собственности	1.24	1.24	2.03	1.88	1.24	1.25
XV. Правила происхождения	1.41	1.32	2.21	1.97	1.15	1.27
XVI. Меры, относящиеся к экспорту	1.24	1.2	2.3	1.87	1.39	1.36
В среднем	1.41	1.38	2.28	1.99	1.56	1.59

Табл. 5 Оценка эффектов влияния мер экономического регулирования на взаимную торговлю товарами

Оценка влияния мер экономического регулирования предприятиями Республики Беларусь. В целом средний балл оценки ограничительного влияния мер экономического регулирования относительно невысок.

Для торговли в паре Беларусь-Казахстан (меры экономического регулирования применяются Республикой Казахстан в отношении товаров, ввозимых с территории Республики Беларусь) максимальное значение среднего балла составило 1.78 (группа «II. Технические барьеры в торговле»), а минимальное – 1.19 (группа «XI. Ограничения на послепродажное обслуживание»).

В паре Беларусь-Россия (меры регулирования применяются Российской Федерацией в отношении товаров, ввозимых с территории Республики Беларусь) максимальный балл равен 1.75 (как и в предыдущем случае – группа «II. Технические барьеры в торговле»); минимальный балл – 1.15 (группа «XII. Ограничения на послепродажное обслуживание»). В целом, белорусские экспортеры дают **низкие оценки степени ограничительного**

влияния мер регулирования на экспорт из Республики Беларусь в государства-члены.

Оценка влияния мер регулирования предприятиями Республики Казахстан. Экспортеры Республики Казахстан демонстрируют более высокую озабоченность в отношении применяемых мер регулирования.

В частности, средний балл оценки ограничительного влияния мер по всем группам мер регулирования для рынка товаров, выделенным Комиссией, составил 2.28 и 1.99 для пар Казахстан-Беларусь и Казахстан-Россия соответственно (меры регулирования применяются Республикой Беларусь и Российской Федерацией соответственно в отношении товаров, ввозимых с территории Республики Казахстан). При этом применяемые меры регулирования в Беларуси и России в основном совпадают – это группы «I. Санитарные и фитосанитарные меры», «II. Технические барьеры в торговле» и «III. Таможенные и другие формальности», группы «VI. Меры ценового контроля, включая дополнительные налоги и сборы», «VII. Финансовые меры» и «XIII. «Ограничения в области государственных закупок». Максимальный балл для пар Казахстан-Беларусь составляет 2.58, Казахстан-Россия – 2.21 для мер регулирования группы «II. Технические барьеры в торговле».

Оценка влияния мер регулирования предприятиями Российской Федерации. Оценки ограничительного влияния мер регулирования российских экспортеров ближе к оценкам их белорусских партнеров.

Средний балл оценки ограничительного влияния мер регулирования по всем выделенным группам составил 1.56 и 1.59 для пар Россия-Беларусь и Россия-Казахстан соответственно (меры регулирования применяются Республикой Беларусь и Республикой Казахстан соответственно в отношении товаров, ввозимых с территории Российской Федерации). Наиболее важные меры, по мнению российских респондентов, – это меры

группы «II. Технические барьеры в торговле» и «III. Таможенные и другие формальности», группы «VI. Меры ценового контроля, включая дополнительные налоги и сборы», «VII. Финансовые меры» и «VIII. Меры, влияющие на конкуренцию». Максимальный средний балл получили меры, группы «VIII. Меры, влияющие на конкуренцию») (2.34 и 2.32 для пары Россия-Беларусь и Россия-Казахстан соответственно).

По итогам анализа (обобщенные сведения представлены на рис. 17) самые оптимистичные оценки степени ограничительного влияния мер регулирования высказали экспортеры Республики Беларусь. Российские респонденты, согласно полученным данным, оценивают влияние мер на взаимную торговлю в рамках ТС и ЕЭП выше, чем белорусские партнеры. При этом и белорусские, и российские экспортеры полагают, что меры регулирования в торговле с Казахстаном являются более высокими, чем в торговле между Россией и Беларусью.

Самые высокие обобщенные оценки ограничительного влияния мер регулирования были высказаны экспортерами Казахстана, при этом степень ограничительного влияния мер регулирования при торговле с Беларусью больше, чем при торговле с Россией.

Наиболее высокие количественные оценки влияния мер регулирования на стоимость экспортируемой продукции дали предприятия Казахстана, в особенности в отношении экспорта товаров в Россию. Самые же низкие оценки выставили российские предприятия, экспортирующие товары в Беларусь и, в меньшей степени, в Казахстан.

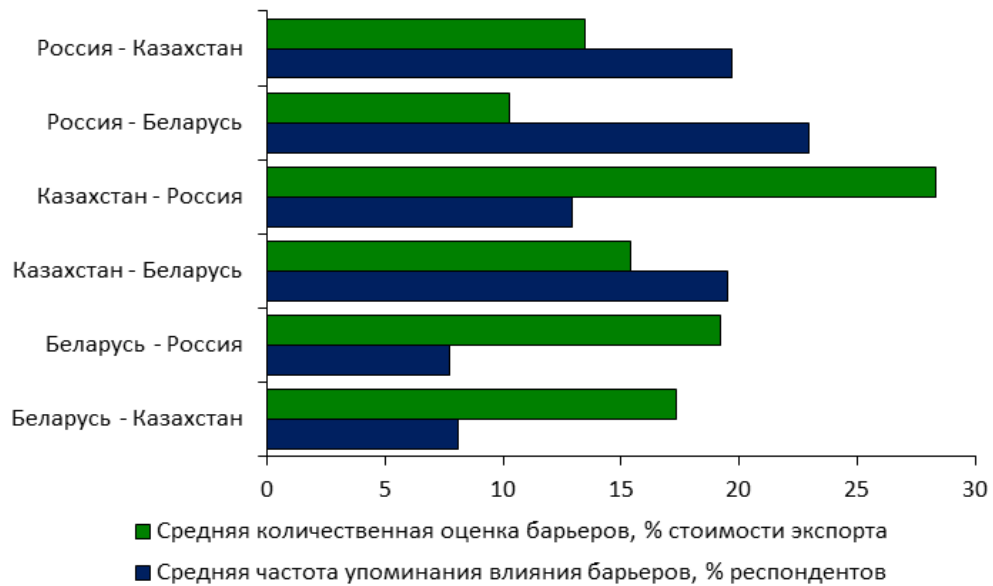


Рис. 17. Среднее значение влияния мер экономического регулирования по направлениям взаимной торговли

Источник: расчеты Комиссии и ЕАБР⁴⁴

Соответственно, несмотря на высокую частоту упоминания российскими экспортерами наличия влияния мер регулирования на стоимость экспорта, средний эффект их влияния на торговлю по всей выборке оказывается невысоким. Так, при экспорте в Беларусь издержки, связанные с мерами регулирования, в среднем оцениваются в 2.4%, а в Казахстан – 2.7%.

Напротив, высокие оценки экспортеров Казахстана, отметивших наличие влияния мер регулирования на стоимость экспорта (в особенности в Россию), обуславливают высокий общий уровень таких мер и для всей выборки (2.9% от стоимости экспорта в Беларусь и 3.6% – в Россию).

Белорусские предприятия также давали относительно высокие оценки влияния мер регулирования на свой экспорт. Однако, небольшая доля предприятий, подверженных влиянию данных мер, предопределяет в целом низкую оценку влияния мер регулирования на стоимость белорусского экспорта по всей выборке. В среднем каждый из видов мер регулирования,

⁴⁴ Подробнее см. Пелипась и др. «Оценка влияния нетарифных барьеров на взаимную торговлю в ЕЭП на основе опроса предприятий экспортеров».

по оценкам респондентов из Беларуси, увеличивает стоимость продукции, экспортируемой в Казахстан и Россию, на 1.4 и 1.5% соответственно.

Степень значимости отдельных мер регулирования ощутимо меняется при переходе от анализа частоты упоминания меры регулирования, влияющей на стоимость экспорта, к количественным оценкам степени их влияния. В этой связи при количественной оценке степени влияния мер регулирования на стоимость экспорта, очевидным стало доминирование меры регулирования группы «VIII. Меры, влияющие на конкуренцию». Данная мера регулирования создает самые высокие издержки по оценкам предприятий вне зависимости от направления торговли.

В пятерку наиболее острых проблем для всех государств-членов также попадают меры регулирования группы «VII. Финансовые меры» и группы «II. Технические барьеры в торговле»). Однако их влияние на стоимость экспортируемого товара не столь высоко и практически не отличается от среднего. Меры группы «VI. Меры ценового контроля, включая дополнительные налоги и сборы», которые часто упоминали респонденты всех государств-членов, в количественном выражении оказываются не значимыми и попадают в число основных мер регулирования (с влиянием выше среднего) только в восприятии российских экспортеров.

Высокие и статистически отличные от среднего издержки присутствуют также при экспорте товаров из Беларуси в Россию и Казахстан из-за мер регулирования группы «XIII. Ограничения в области государственных закупок». Данную проблему также отмечают и казахстанские респонденты, экспортирующие товары в Беларусь. Напротив, для предприятий России доступ к государственным закупкам в государствах-членах не представляется связанным с ощутимыми издержками (они значительно ниже средних показателей по направлению торговли).

Отдельно оценивались меры экономического регулирования в международных грузоперевозках автомобильным транспортом с использованием фокус-группы с транспортными компаниями.⁴⁵

По мнению компаний, степень ограничения доступа на рынок сильно отличается в зависимости от вида грузоперевозок. Белорусские перевозчики и казахстанские транспортные и логистические компании оценивают доступ на рынок двусторонних автомобильных грузовых перевозок России как практически свободный. В то же время белорусские компании указали на незначительное влияние мер экономического регулирования при осуществлении данного вида перевозок в Казахстан, а казахстанские компании оценили доступ в Беларусь, как близкий к свободному.

В отношении транзита через территорию страны-партнера белорусские респонденты отметили значительное количество применяемых мер экономического регулирования при осуществлении перевозок через Казахстан, а казахстанские – через Россию.

Белорусские транспортные компании в качестве основных мер экономического регулирования доступа на рынок грузовых перевозок России и Казахстана автомобильным транспортом по двусторонним перевозкам и транзиту выделили возврат НДС за топливо (в странах ЕС можно сделать возврат НДС за топливо), лимит покрытия по страховке по Зеленой карте в России (покрытие составляет только около 3 тыс. евро), габаритные параметры (нагрузка на ось) (для России), требования к перевозке крупногабаритных грузов (для Казахстана), большое количество проверок (например, время отдыха водителей) и штрафов.

Белорусские транспортные компании оценили доступ на российский рынок при осуществлении перевозок из третьих стран в Россию и наоборот

⁴⁵ Подробнее см. Пелипась и др. «Оценка влияния нетарифных барьеров на взаимную торговлю в ЕЭП на основе опроса предприятий экспортеров».

как близкий к абсолютно закрытому. При осуществлении перевозок из третьих стран в Россию и Казахстан к основным мерам экономического регулирования респонденты отнесли: количество выдаваемых разрешений и принцип «резидентства» при таможенном оформлении товаров. При этом количество выдаваемых разрешений белорусские транспортные компании назвали в качестве одной из наиболее острых проблем и отнесли к основным мерам экономического регулирования, сдерживающим развитие грузовых перевозок из третьих стран в Россию. Так, Белорусские участники фокус-группы отметили, что российская система разрешений существенно сокращает количество перевозок из третьих стран в Россию и из России в третьи страны и, соответственно, негативно влияет на объемы перевозок, валютную выручку и экспорт транспортных услуг. По мнению респондентов, белорусским грузовым автоперевозчикам нужно в 24 раза больше разрешений, чем им выдается в настоящее время. Схожая ситуация наблюдается и по Казахстану. Согласно оценкам белорусских транспортных компаний, отмена системы разрешений позволит увеличить объем грузооборота за три года в два раза и в год увеличивать количество машин в парке на 30–40%.

В ходе фокус-групп, проведенных в Казахстане, компании в качестве мер экономического регулирования, применяемых в сфере грузоперевозок в России, называли бюрократические процедуры, большое количество проверок и штрафов транспортной инспекции и госавтоинспекции. В то же время все опрошенные казахстанские компании ответили, что в целом при осуществлении международных грузоперевозок в Беларуси (двусторонние, транзит, из/в третьи страны) меры экономического регулирования практически не ощущаются.

Компании из Казахстана считают, что наличие мер экономического регулирования рынка России приводит к увеличению стоимости

транспортных услуг в среднем на 10-20%. При этом их устранение позволит увеличить объем грузоперевозок на 30–35%.

В качестве путей устранения указанных мер экономического регулирования белорусскими транспортными компаниями было названо создание безразрешительной системы в перевозках резидентов на территории Таможенного союза и в будущем – Евразийского экономического союза – по всем видам перевозок. Респонденты из Беларуси и Казахстана также отмечали необходимость гармонизации законодательства государств–членов Евразийского экономического союза в области международных автотранспортных перевозок, отмены принципа «резидентства» при таможенном оформлении грузов и разработки единых подходов к осуществлению транспортного (автомобильного) контроля органами транспортного (автомобильного) контроля.

Также в ходе опросов изучалось мнение компаний Беларуси, Казахстана и России о применении мер экономического регулирования на рынке финансовых услуг. Компании Беларуси и России оценили условия предоставления финансовых услуг в Казахстане как ограничительные и умеренно ограничительные соответственно. В то же время оценки белорусских организаций по России и российских по Беларуси соответствовали условиям свободной торговли. Казахстанские организации также в среднем оценили условия предоставления финансовых услуг в Беларуси и России как имеющие минимальные меры экономического регулирования.

В среднем белорусские организации посчитали, что меры экономического регулирования, связанные с входом на рынок (разрешения, лицензии, процедуры, связанные с началом деятельности и другие), оказывают заметное ограничительное влияние на оказание финансовых услуг в Казахстане и умеренно ограничительное влияние в России. Кроме

того, белорусские организации посчитали данные меры экономического регулирования более высокими по сравнению с мерами экономического регулирования, связанными с деятельностью на рынках данных стран.

По мнению российских организаций и те, и другие меры экономического регулирования оказывают умеренно ограничительное влияние на торговлю финансовыми услугами в Казахстане. В то же время меры экономического регулирования в Беларуси они оценили как минимальные. В свою очередь казахстанские организации полагают, что и те, и другие меры экономического регулирования оказывают минимальное ограничительное влияние на торговлю финансовыми услугами в государствах-членах.

Количественная оценка мер экономического регулирования во взаимной торговле финансовыми услугами в процентах от издержек финансовых организаций показала, что организации Беларуси оценили меры, связанные с входом на рынок и с деятельностью, как в России, так и в Казахстане, в 10% от издержек. Казахстанские организации полагают, что указанные меры экономического регулирования составляют 10% от издержек организации в Беларуси и 15% в России. Российские организации оценили данные меры экономического регулирования в Беларуси в 13% и 15% соответственно, а в Казахстане – в 15% и 10%.

Подходы к анализу мер государственного регулирования

Обобщение понятия «препятствия» для задач количественного анализа

Исторически в качестве нетарифных инструментов использовались в основном квотирование или добровольное ограничение экспорта (voluntary export restraints, VER). И, так как данные инструменты являются дискриминационными по построению, в их отношении использовался, в основном, термин барьеры или ограничения, имеющие отрицательное значение – препятствия, преграды.

Учитывая, что в настоящее время используется множество нетарифных мер, инструментов, принимающих различные формы, влияние которых на благосостояние и торговлю не обязательно отрицательно, представляется предпочтительным ввести более общий термин. Например, стандарты могут увеличивать торговлю вследствие содействия производству и обмену информацией, т.к. они снижают асимметрию информации относительно качества предоставляемых товаров, услуг или факторов производства и, как следствие, транзакционные издержки на поиск информации или дополнительное тестирование. Также очевидно, что если в отсутствие прозрачных стандартов торговля некоторыми товарами не осуществляется, то она может быть развита при введении соответствующих стандартов торгующими странами.

Пример показывает, что введение такой дополнительной регулирующей меры как стандарт первоначально может рассматриваться как барьер, т.к. ограничит возможности одних производителей относительно других. Однако по прошествии времени переход всех производителей на единый стандарт приведет к росту благосостояния. Поэтому трактовать

данную меру как ограничение в соответствии с международной практикой нельзя⁴⁶.

Принимая данные соображения, Комиссией предлагается использовать термин меры государственного регулирования – меры, влияющие на международную торговлю и свободное перемещение товаров, услуг и факторов производства посредством воздействия на объемы потоков и/или цен товаров, услуг и факторов производства.

Анализ благосостояния как индикатора количественного влияния мер

Вопрос количественной оценки влияния мер государственного регулирования предполагает наличие показателя, который будет наиболее точно отражать их влияние.

Классическим показателем в экономической теории международной торговли является понятие благосостояния, которое понимается как «дополнительный доход» участников торговли (потребителей, производителей и государства⁴⁷. Под дополнительным доходом потребителя понимается разница цены, которую он готов был заплатить и фактической, сложившейся на рынке; для производителя – это разность между рыночной ценой и той ценой, по которой он был готов продать; для государства – это объем собираемых с данного рынка налогов (перераспределенный доход потребителей и производителей).

Соответственно, теория международной торговли говорит, что введение любых ограничений искажает торговые потоки и ведет к потерям благосостояния, так как появляются чистые потери общества. Например, при введении пошлины на импорт или нетарифного ограничения цена на внутреннем рынке вырастет. Потребители купят меньше и по более высокой цене – понесут потери, внутренние производители продадут больше и по

⁴⁶ UNCTAD, 2010

⁴⁷ Формально благосостояние определяется через концепцию излишков: излишка потребителя, производителя и налогового дохода государства.

более высокой цене, то есть на рынок смогут попасть менее эффективные производители с высокими издержками – потери эффективности. При этом полученный налоговый доход государства не покрывает потери потребителей и производителей.

Искажение будет больше, если рассматривать не один рынок, а несколько взаимоувязанных. Например, для товаров-заменителей введение тарифа только на один из них приведет к росту спроса на другие, т.е. к дополнительным искажениям.

Однако ответ на вопрос о влиянии ограничений на благосостояние всей экономики более сложен, чем рассмотренный простой пример. Введение тарифа может помочь производителю получить прибыль, провести модернизацию производства и в будущем повысить эффективность производства. При этом рост производительности может дополнительно положительно повлиять и на смежные рынки. Поэтому необходимо рассмотрение не отдельного рынка в один момент времени (так называемое частное равновесие), а всей системы всех рынков в экономике, связанных межотраслевыми связями (так называемое общее равновесие) в течение определенного времени.

Подходы к оценке влияния мер регулирования (в терминологии ЮНКТАД)⁴⁸

Трудности, связанные с классификацией и измерением мер нетарифного регулирования, непосредственно влияют на оценивание их экономических и секторальных эффектов.

Как отметил Дэвид Хаммелс⁴⁹ (профессор экономики, США), «различного рода нетарифные барьеры и структурные препятствия являются менее очевидными и, возможно, более интересными, но одновременно более

⁴⁸ В подготовке раздела использованы материалы совместных исследований Комиссии и ЕАБР.

⁴⁹ Подробнее см. [Hummels, 2001].

сложными для непосредственного измерения. Из-за отсутствия возможности прямого измерения исследователи полагаются преимущественно на непрямые методы. В большинстве работ, в которых изучаются вопросы количественной оценки нетарифных мер, указанные меры рассматриваются исключительно в рамках торговли товарами, в то время как нетарифные барьеры на пути движения услуг и факторов производства изучены в гораздо меньшей степени. Потому что сложность их изучения заключается в том, что в отличие от тарифных барьеров, имеющих по определению количественное выражение – в процентах от стоимости, на единицу товара и прочее, нетарифные ограничения и барьеры определяются качественно. Поэтому для расчета эффектов их влияния необходимо дополнительно переводить нетарифные меры в количественные эквиваленты.

Так как обычно, применяются одновременно и тарифные и нетарифные меры, основным способом сравнения степени влияния нетарифных мер на объемы торговли по сравнению с тарифными является нахождение адвалорного эквивалента для нетарифных мер. Адвалорный эквивалент нетарифной меры – гипотетическая величина ввозной таможенной пошлины, которая оказывает такое же влияние на объем торговли, что и рассматриваемая нетарифная мера.

Принято считать, что меры регулирования оказывают влияние или через повышение издержек ведения бизнеса, или через ограничение доступа на рынок, поэтому также важен вопрос о том, какие именно экономико-математические методы наиболее хорошо подходят для количественной оценки этих эффектов.

В настоящее время наиболее распространенными методами оценки влияния мер регулирования являются экономико-математические модели (гравитационные и прочее) и вычислимые модели общего равновесия (далее

– CGE)⁵⁰. В частности, гравитационные модели, как один из инструментов экономико-математического анализа, широко используются для определения влияния мер регулирования на торговлю товарами, услугами и факторами производства. Однако, общеэкономические (для всех рынков и субъектов) эффекты от применения мер регулирования можно оценить только с помощью CGE. В целом, указанные методы следует рассматривать как взаимодополняющие, так как результаты, полученные на основе гравитационных моделей, зачастую используются в вычислимых моделях общего равновесия.

Одной из работ, иллюстрирующей современный подход к оценке на основе гравитационных моделей, является исследование [Walsh, 2006], в котором изучаются меры регулирования для четырех видов услуг (государственные, транспортные, поездки и другие деловые услуги). В работе [Francois и пр., 2003] на основе гравитационной модели рассчитывался ожидаемый уровень торговли услугами, который сравнивался с фактическим. Затем рассчитывались адвалорные эквиваленты мер регулирования в торговле услугами необходимые для оценки влияния на объем торговли. Опыт данных исследований может быть применен для оценки влияния мер регулирования на рынке услуг в ЕЭП.

Среди ряда исследований общеэкономических эффектов мер регулирования следует выделить работы, посвященные влиянию нетарифных мер на торговлю и инвестиции между ЕС и США в рамках создания единого трансатлантического рынка (см. [Ecogys, 2009] и ЕС и Японией (см. [Copenhagen Economics, 2010]). В целом обе работы имеют сходные методологические основы.

⁵⁰ В отличие от моделей частного равновесия, которые описывают состояние равенства спроса и предложения на отдельно взятом рынке, то CGE модели – на всех рынках товаров, услуг и факторов производства одновременно. Функции спроса и предложения являются решением оптимизационных моделей поведения экономических агентов (домашних хозяйств, предприятий, государства и остального мира). Например, для предприятий – максимизации прибыли или минимизации издержек при бюджетном ограничении в виде производственной функции.

Исследование, представленное в [Ecorys], базируется на результатах уникального опроса предприятий США и ЕС – 5500 респондентов, представляющих 23 различных сектора экономики и охватывающих более 60% их оборота. В этой работе для оценки эффектов мер регулирования применялись и гравитационные модели, и CGE. Кроме того, проводились интервью и обсуждение проблемы с представителями более 100 бизнес-ассоциаций и промышленных федераций, а также многочисленными экспертами в области регулирования и права.

Также был применен комплексный подход, позволяющий рассмотреть проблему мер регулирования с разных сторон. Чтобы оценить, как снижение мер регулирования влияет на экономику ЕС, США и других стран в терминах «затраты-выгоды» в кратко- и долгосрочном периодах, в работе были использованы CGE. При помощи различных сценариев на данных моделях определялся эффект от снижения мер регулирования на динамику ВВП, изменение благосостояния, заработную плату в высоко- и низкооплачиваемых сферах, торговые потоки. Данное исследование является хорошим бенчмарком и, в целом, мы можем ориентироваться на него. Результаты расчетов Комиссии по двусторонним эквивалентам мер регулирования внутри ЕЭП близки к результатам в исследовании [Ecorys] (подробнее см. ниже).

Другой работой, посвященной оценке мер регулирования, является исследование [CEPR, 2013], анализирующее эффекты от возможного подписания трансатлантического торгового и инвестиционного соглашения (создание зоны свободной торговли) между США и ЕС. В данной работе на основе CGE изучается, как ликвидация тарифных и снижение мер регулирования между ЕС и США повлияют на ВВП, объем производства в секторах экономики, взаимную торговлю, зарплаты и движение рабочей силы. В модельных расчетах использовались два сценария.

Первый сценарий предусматривал снижение издержек на 10%, связанных с мерами регулирования, и практически полную ликвидацию тарифов; согласно второму издержки от мер регулирования снижались на 25%, а тарифы полностью ликвидировались. При определении данных сценариев авторы исходили из того, что нетарифные меры невозможно устранить полностью. Согласно опросу Ecorys (2009), только 50% мер регулирования может быть устранено при помощи различных мероприятий и процедур. Влияние мер регулирования оценивалось в модели или через рост издержек, или через дополнительную наценку/надбавку к стоимости товара (в случае нетоварных барьеров, ограничивающих доступ на рынок и являющихся рентоориентированными).

Согласно результатам анализа по вышеперечисленным сценариям, снижение мер регулирования оказывает больший эффект на ВВП и экспорт по сравнению с ликвидацией таможенных тарифов. На уровне секторов экономики их уменьшение по товарам и услугам также значительно влияет на объем производства. Например, ликвидация таможенно-тарифных мер – ввозной таможенной пошлины негативно отразится на выпуске транспортных средств в ЕС, в то время как снижение мер регулирования приведет к росту в данном секторе. В работе также оценивалось влияние мер регулирования на рынок труда и приток ПИИ. Результаты расчетов свидетельствуют о существенных положительных эффектах от их снижения как для США, так и ЕС.

Информация о системе «SOLVIT»

SOLVIT - сервис решения проблем по вопросам внутреннего рынка как для граждан ЕС, так и для юридических лиц ЕС.

Система состоит из координационных центров, которые находятся в каждом из государств-членов, а также в Исландии, Лихтенштейне и Норвегии. Координационные центры создаются национальными властями в рамках существующей системы органов власти.

В основном заявки поступают в данную систему в электронном виде. Обращения рассматриваются «домашним» координационным центром (центр, в который поступило обращение) совместно с «ведущим» координационным центром (центром, находящимся в стране, где возникла проблема). Затем «домашний» координационный центр информирует заявителя о решении, а также о выгодах, которые тот получает при устранении проблемы.

Цель создания данной системы – решение проблем внутреннего рынка в ходе консультаций, а не юридических процедур. Поэтому характерной чертой SOLVIT является ее менее забюрократизированный характер по сравнению с иными институтами. Заявленная цель системы – решение проблем в течение 10 недель⁵¹.

Хотя решения SOLVIT носят рекомендательный характер, за 11 лет функционирования система показала себя как востребованный и эффективный механизм: количество обращений увеличилось с 38 до 1400, в 2013 году удалось урегулировать порядка 69% обращений в части свободы движения товаров и 75% - в части свободы движения услуг.

⁵¹ Действующий до этого механизм решения проблем через судебные инстанции представлялся неэффективным, поскольку среднее время на рассмотрение дел Европейским судом составляло 24 месяца, а суд выносил в среднем 620 решений в год (данные за период 2009-2013 гг.).

Европейская комиссия напрямую не участвует в консультациях, но, находясь в тесном контакте с центрами SOLVIT, ежегодно готовит доклады о работе системы.

Краткие результаты рассмотрения проблемных вопросов функционирования внутреннего рынка ЕС:

2005:

1) Регулирующий орган Чехии запросил у чешской компании, импортирующей рыбный корм из Дании, дополнительную документацию, которая требуется при импорте подобной продукции из-за пределов ЕС. В итоге данное требование признано избыточным в рамках взаимной торговли и противоречащим законодательству ЕС. Были внесены изменения в законодательство Чехии, отменяющие данное требование.

2) Правительство Словакии отказало в выдаче разрешения на торговлю на еженедельном рынке польскому бизнесмену, торгующему конфетами и печеньем с передвижного фургона. Отказ был обусловлен нормой законодательства Словакии, согласно которой торговля пищевой продукцией с транспортных средств запрещается поставщикам услуг из других государств-членов. В итоге данное требование было признано дискриминационным и отменено.

2006:

1) Норвежской компании, поставляющей датскую и норвежскую пищевую продукцию в Швецию, было вынесено предписание шведским муниципалитетом маркировать питьевую воду на шведском, а не на датском или норвежском. Вместе с тем, требования ЕС к маркировке продукции, предписывают, чтобы этикетка была понятна для потребителя. С учетом близости скандинавских языков, требование шведского муниципалитета было признано чрезмерным и отменено.

2) Гражданин Испании и его жена, гражданка Великобритании, подали заявку на золотую карту испанских железных дорог (дает скидку 40% лицам старше 60 лет). Мужчина смог получить данную карту, а его жена нет. Отказ был мотивирован, тем, что она не является резидентом Испании. При этом требования резидентства не было обязательным для граждан Испании для получения золотой карты. В данной связи данная норма была признана дискриминационной и отменена.

2007:

1) Чешская компания занималась дистрибуцией строительных материалов, в том числе раковин, произведенных в Румынии, в Словакии. При этом сертификат соответствия на раковины выдавался чешским сертификационным центром, а не румынским производителем, так как импорт шел через Чехию. Словацкие власти изъяли раковины из оборота до момента предоставления сертификата от румынского производителя. В ходе решения данной проблемы было решено, что для выпуска продукции в обращение достаточно только чешского сертификата соответствия.

2) Финская компания запросила в Чехии разрешение на поставку пищевых добавок на чешский рынок. Чешские власти, ссылаясь на национальное регулирование, указали, что содержание витамина В превышает допустимые лимиты для витаминов и данная продукция должна обращаться как лекарственные средства. По итогам рассмотрения данного вопроса, исходя из принципа взаимного признания, было принято решение допустить данную продукцию на рынок Чехии в качестве пищевых добавок.

2008:

1) Компания из Люксембурга, оказывающая услуги по настилу ковров, столкнулась с проблемой выхода на бельгийский рынок, вызванной необходимостью получения разрешения на предоставление подобных услуг на территории Бельгии. Компания подала необходимые документы для

получения разрешения и получила отказ через 8 месяцев в связи с низким уровнем квалификации. В ходе рассмотрения было принято решение, что отказ в разрешении противоречит свободе движения услуг, и вся процедура получения разрешения была пересмотрена в сторону либерализации.

2) В Швеции субсидии, связанные с приобретением солнечных батарей, предоставлялись только в том случае, если данное оборудование было аккредитовано в шведских сертификационных центрах. После обращения компании, поставляющей солнечные батареи, аккредитованные в немецких испытательных лабораториях, правила предоставления субсидий были изменены: теперь на покупку солнечных батарей, аккредитованных в иных государствах-членах, также предоставлялись субсидии.

2009:

1) В информационных материалах Шведского энергетического агентства сообщалось, что должный уровень энергосбережения может быть обеспечен только окнами, маркированными соответствующей шведской маркой и продаваемых определенными компаниями. Данная информация была признана барьером на пути свободного движения товаров в ЕС, в связи с чем шведское энергетическое агентство изменило наполнение информационных материалов.

2) Шведское агентство по контролю за моторными средствами отказывалось регистрировать моторные средства, если они были оснащены дополнительными системами теплонагрева, не прошедшими сертификацию в шведских сертификационных центрах на предмет требований национального регулирования. В ходе переговоров данное требования было отменено, как нарушающее требования законодательства ЕС.

2010:

1) В 2009 году Литва ввела правило, согласно которому средства из сельскохозяйственного фонда ЕС могут быть направлены только на покупку

новой сельскохозяйственной техники (которая ранее не была нигде зарегистрирована, при этом не важно - использовалась данная техника или нет). Таким образом, стало невозможно получение субсидий для закупки импортной техники, в том числе из иных государств-членов. В ходе разбирательства в 2010 г. данное правило было отменено.

2011:

1) В Дании домохозяйства могут получить субсидию в размере 20000 датских крон для замены старых масляных обогревателей на систему теплового насоса. При этом покупатели данных систем у шведских компаний не могли получить выплату, так как шведские компании не обладали номером СВР (датский регистрационный номер). В ходе рассмотрения проблемы были внесены изменения в датское законодательство, которые позволили получать выплаты для систем, устанавливаемых компаниями, не зарегистрированными в Дании.

2) Французские власти обязали импортера отправить партию сыра обратно в Австрию на основании наличия крахмала в сыре и использования словосочетания «де монтань» в названии. В ходе рассмотрения проблемы было установлено, что оба требования французского законодательства не соответствуют законодательству ЕС, так как «де монтань» не является наименованием места происхождения товара, а крахмал в сыре не представляет угрозу здоровью граждан. В результате французское правительство допустило австрийские сыры на свой рынок.

Описанные примеры демонстрируют, как с минимальными временными и ресурсными затратами могут быть решены проблемы внутреннего рынка, представляющие большую значимость как для каждого отдельного предпринимателя, так и для всей области ведения бизнеса и возникающие из-за введения новых безосновательных ограничений или неправильного применения наднационального законодательства.

Список литературы

Монографии, периодические издания

1. Евразийскому проекту – 20 лет, Евразийская экономическая комиссия, 2014 г.
2. Количественный анализ экономической интеграции Европейского союза и Евразийского экономического союза: методологические подходы. Доклад № 23, 2014 г., Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития.
3. Отчет о выполнении научно-исследовательской работы «Анализ современных тенденций развития интеграционных объединений в мире (Европе, Латинской Америке, Азии, Африке) и сравнение их с развитием Евразийской интеграции. Взаимодействие указанных интеграционных объединений с международными организациями, третьими государствами и другими интеграционными объединениями». Москва, 2013 г.
4. Committee of European Economic Cooperation, General Report. (September 21, 1947)
5. Международные экономические отношения, учебник, под ред. В.Е. Рыбалкина, Издательство: Юнити-Дана, 2012 г.
6. Programme of the Commission for 1985/ Bulletin of the European Communities/ Supplement 4/85/ Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1985
7. «Completing the internal market» White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)/ COM(85) 310 final Brussels, 14 June 1985
8. THE SINGLE EUROPEAN ACT/ LUXEMBOURG 17 February 1986

9. Report on economic and monetary union in the European Community/ COMMITTEE FOR THE STUDY OF ECONOMIC AND MONETARY UNION/ Jacques Delors Chairman Presented April , 17 , 1989
10. Report by the Commission to the Council and Parliament on the Financing of the Community Budget/ COM (87) 101 final, 28 February 1987
11. European Council Decision/ 88/376/EEC
12. European Council Decision 88/377/EEC of 24 June 1988
13. «The European challenge, 1992: the benefits of a single market»/ Paolo Cecchini with Michel Catinat and Alexis Jacquemin/ English edition by Jojn Robinson/ Wildwood house 1988
14. Report on economic and monetary union in the European Community/ Presented April, 17, 1989/ committee for the study of economic and monetary union/ Jacques Delors Chairman
15. Европейская интеграция/ Книга А.С., Пархаев В.Н./ Учебное пособие/ Барнаул, 2004 г.
16. Европейская интеграция/ Под ред. Ольги Буториной/ Москва, 2011 г.
17. Россия – Европейский союз: возможности партнерства/ Российский совет по международным делам/ №11, Москва, 2013 г.
18. Европейская интеграция/ Б.Г. Шемятенков/ «Международные отношения»/ Москва, 2003 г.

Статьи

19. И. В. Пелипась, И. Э. Точицкая, Г. И. Шиманович, А. М. Анисимов. Оценка влияния нетарифных барьеров на взаимную торговлю в ЕЭП на основе опроса предприятий экспортеров // Еразийская экономическая интеграция № 4 (25), 2014.
20. Baldwin, R. (1970) Non-tariff Distortions in International Trade. Brookings Institution.

21. CEPR (2013) *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*. Project Report prepared by Joseph Francois, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pindyuk, Patrick Tomberger under implementing Framework Contract TRADE10/A2/A16.
22. Copenhagen Economics (2010) *Assessment of Barriers to Trade and Investment Between the EU and Japan*, (TRADE/07/A2). Report prepared by J.F. Francois, E.R. Sunesen, and M.H. Thelle for European Commission, Directorate-General for Trade, Reference: OJ 2007/S 180-219493.
23. Ecorys (2009) *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis*. Report prepared by K. Berden, J.F. Francois, S. Tamminen, M. Thelle, and P. Wymenga for the European Commission, Reference OJ 2007/S180-219493.
24. Francois, J., van Meijl, H. and van Tongeren, F. (2003) *Economic Benefits of the Doha Round for the Netherlands*. The Hague: Agricultural Economics Institute.
25. Hoekman, B. and Braga, C. (1997) *Protection and Trade in Services*. *World Bank Policy Research Working Paper, No. 1747*.
26. Hummels, D. (2001) *Time as Trade Barrier*. *GTAP Working Papers 1152*, Center for Global Trade Analysis, Department of Agricultural Economics, Purdue University.
27. Kee, H., Nicita, A., Olarreaga, M. (2009) *Estimating Trade Restrictiveness Indices*, *Economic Journal*, 119, 172–199.
28. Laird, S., Vossenaar, R. (1991) *Porqué nos preocupan las bareras no arancelarias?* *Informacion Comercial Española*, Special Issue on Non-tariff Barriers, November, 31–54.
29. UNCTAD (2012) *Classification of Non-Tariff Measures*. UNCTAD/DITC/TAB/2012/2 Washington DC.