



ЕВРАЗИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ ДЛЯ РОССИИ

Доклад НИУ ВШЭ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

При участии Всемирного банка
Москва, 2019

К XX Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества

9–12 апреля 2019 г.
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

ЕВРАЗИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ ДЛЯ РОССИИ

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2019

УДК 339.924
ББК 65.5
Е22

Ответственный редактор — *Т.А. Мешкова*

Авторский коллектив:

*Т.А. Мешкова, Е.В. Серова, А.В. Малахова, К.О. Вишневский,
О.В. Демидкина, Л.Н. Проскуракова, А.С. Королев, М.А. Гершман,
В.С. Изотов, В.Н. Зуев, Т.В. Бордачев, А.Б. Лихачева,
Е.В. Сабельникова, А.В. Данильцев, Е.С. Куценко, Е.А. Исланкина,
Т.Е. Кузнецова, М.К. Глазатова, Ю.В. Туровец, М.С. Токарева,
Г.М. Калачигин, Н.О. Грязин*

Евразийская экономическая интеграция: перспективы развития и стратегические задачи для России [Текст] : докл. к XX Апрельскому междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Т. В. Бордачев, К. О. Вишневский, М. К. Глазатова и др. ; отв. ред. Т. А. Мешкова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 123, [1] с. — 250 экз. — ISBN 978-5-7598-1978-3 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2002-4 (e-book).

Доклад подготовлен ведущими экспертами ряда научных подразделений НИУ ВШЭ — Института статистических исследований и экономики знаний, Информационно-координационного центра по взаимодействию с ОЭСР, Центра комплексных европейских и международных исследований, Института торговой политики, Института аграрных исследований. В нем рассмотрены перспективные направления евразийской интеграции, представлены рекомендации по развитию и углублению интеграции, максимизации экономических эффектов для Российской Федерации с учетом приоритетных стратегических задач ее социально-экономического развития, а также инициатив завершившегося в 2018 г. российского председательства в ЕАЭС. Даны рекомендации по повышению качества наднационального регулирования и межправительственного взаимодействия в рамках ЕАЭС, а также расширению международного сотрудничества ЕАЭС, возможностям сопряжения различных интеграционных форматов с участием России.

УДК 339.924
ББК 65.5

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1978-3 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2002-4 (e-book)

© Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,
2019

Содержание

| | |
|--|-----|
| Введение | 4 |
| 1. Развитие евразийской агропромышленной повестки | 11 |
| 2. Перспективы промышленной кооперации в ЕАЭС..... | 21 |
| 3. Энергоэффективность и «зеленый» рост на повестке устойчивого социально-экономического развития ЕАЭС..... | 33 |
| 4. Транспорт и инфраструктура — основа евразийской интеграции..... | 44 |
| 5. Перспективы формирования евразийской «территории инноваций» и научно-технического сотрудничества в ЕАЭС | 53 |
| 6. Развитие сотрудничества в социально-гуманитарной сфере и образовании..... | 64 |
| 7. Перспективы формирования единого финансового рынка ЕАЭС | 71 |
| 8. Ускоренная реализация цифровой повестки евразийской интеграции..... | 80 |
| 9. Перспективы развития торговой политики ЕАЭС | 92 |
| 10. Повышение качества наднационального регулирующего и межправительственного взаимодействия как императив развития ЕАЭС | 101 |
| 11. Международный вектор развития ЕАЭС..... | 110 |

Введение

Стратегические задачи и перспективы развития ЕАЭС

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) является достаточно молодым, но динамично развивающимся интеграционным объединением. Работа по развитию и углублению евразийской интеграции продолжается, формируется новая интеграционная повестка, постоянно совершенствуется нормативно-правовая база ЕАЭС, обеспечивается все более полная гармонизация с ней национальных законодательств союзных стран. Евразийская интеграция прошла за пять лет путь от Таможенного союза в 2010 г. до Евразийского экономического пространства в 2012 г. и, наконец, до начала функционирования Евразийского экономического союза в 2015 г.: путь, на прохождение которого Европе потребовалось более 30 лет. Государства — члены ЕАЭС — Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация — существенно различаются по своим масштабам, экономическому и ресурсному потенциалу и структуре промышленности, однако все их объединяет стремление повысить эффективность национальной социально-экономической политики для обеспечения роста качества жизни и благосостояния населения. Страны ЕАЭС сегодня сталкиваются с одинаковыми глобальными вызовами, среди которых:

- неблагоприятная внешняя конъюнктура, в том числе усиление глобальной конкуренции за товарные и географические рынки для эффективного позиционирования в мировой экономике;
- тревожные социально-демографические тенденции, связанные с изменением возрастной и трудоспособной структуры населения;
- возрастание значимости фактора технологического развития и уровня развития информационно-коммуникационных технологий для обеспечения устойчивого экономического роста;
- постепенное исчерпание существующих конкурентных преимуществ государств — членов ЕАЭС вследствие преимущественно сырьевой ориентации их экономик, и др.

Именно для совместного противостояния этим вызовам страны ЕАЭС объединились в экономический союз, целями которого,

в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе¹ (далее — Договор о ЕАЭС), являются:

- создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения;

- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза;

- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

В долгосрочном плане эти цели можно свести к единой глобальной цели: содействие достижению и поддержанию устойчивого экономического роста государств-членов и Союза в целом за счет реализации их конкурентных преимуществ.

Серьезным внутренним вызовом для ЕАЭС остается сохраняющийся дисбаланс внутри Союза: Россия остается главным центром торговли и политическим центром ЕАЭС. Несбалансированность Союза проявляется и в экономическом контексте: страны-члены по большинству макроэкономических показателей не соотносятся друг с другом. Если судить по величине валового внутреннего продукта, рассчитанного по паритету покупательной способности (ВВП по ППС), у России этот показатель в 2017 г. составлял 4007,831 млрд долл. США, тогда как у второй крупнейшей страны ЕАЭС, Казахстана, цифра достигала 477,593 млрд долл. США.

Порой интеграционные компромиссы достигаются непросто, но главной системой координат была и остается логика общего стратегического выбора — дальнейшего движения к глубокой экономической интеграции. За период с начала реализации евразийского интеграционного проекта существенная часть этих задач уже решена: экспертами союзных стран и Евразийской экономической комиссии проделан большой объем работы и достигнуты значительные успехи: действуют таможенный союз и единый таможенный тариф; формируются общий рынок труда и общий рынок услуг, функционирует единый рынок лекарственных средств и медицинских изделий, принимаются новые технические регламенты, работают Суд ЕАЭС, Евразийский банк развития, Евразийский фонд стабилизации и развития, в 2025 г. планируется создание единого финансового регулятора.

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

Практика показала, что эффективность решения указанных задач в формате «пятерки» намного выше, чем в национальном формате, поэтому страны ЕАЭС продолжают прилагать усилия для реализации Основных направлений экономического развития Союза (далее — ОНЭР)², к которым относятся:

- обеспечение макроэкономической устойчивости;
- создание условий для роста деловой активности и инвестиционной привлекательности;
- инновационное развитие и модернизация экономики;
- обеспечение доступности финансовых ресурсов и формирование эффективного финансового рынка Союза;
- инфраструктурное развитие и реализация транзитного потенциала;
- развитие кадрового потенциала;
- ресурсосбережение и повышение энергоэффективности;
- региональное развитие (межрегиональное и приграничное сотрудничество);
- реализация внешнеторгового потенциала.

В связи с тем что эффект снятия таможенных и административных барьеров к 2015 г. был практически исчерпан, необходимо было выявить новые драйверы евразийской интеграции. В рамках ОНЭР были разработаны три сценария дальнейшего развития евразийской интеграции:

– «продленный статус-кво», предполагающий «преимущественно независимое» развитие государств-членов и означающий фактический отказ от дальнейшей интеграции и ее преимуществ;

– «транзитно-сырьевой мост», в котором акцент делался на использовании транзитного потенциала ЕАЭС и имеющейся сырьевой базы; в этом случае максимальные усилия должны были быть сосредоточены на интеграции в таких практических сферах, как энергетика и транспорт, обладающих наибольшим мультипликативным эффектом;

– «собственный центр силы», направленный на формирование на евразийском пространстве центра притяжения инноваций, инвестиций, высококвалифицированных кадров и производства конкурентоспособной на мировых рынках продукции.

² Основные направления экономического развития Евразийского экономического союза (утв. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 16 октября 2015 г. № 28).

С учетом задач дальнейшего углубления экономической интеграции и необходимости повышения конкурентоспособности экономик стран ЕАЭС наиболее перспективным был признан третий сценарий («собственный центр силы»), реализация которого позволила бы государствам-членам повысить свою долю в мировой экономике, диверсифицировать экспорт (одновременно наращивая объемы экспорта продукции ТЭК), снизить зависимость от импортируемой из третьих стран продукции, заложить основу для долгосрочного устойчивого экономического роста и повышения качества жизни населения.

Вместе с тем, несмотря на оптимистичность прогнозов, евразийская интеграция сталкивается с рядом трудностей, включая определенную несогласованность моделей экономического развития, недостаточную консолидированность властных институтов и периодическое отсутствие консенсуса внутри самих стран-участниц, а также приоритетность собственных модернизационных проектов, не всегда сочетающихся с общими приоритетами, и ряд других сдерживающих факторов. Ключевым же риском на данном этапе становится «выхолащивание» интеграции и трансформация Союза в конструкцию, сочетающую высокую степень формализации норм, правил и процедур принятия решений с низкими ожиданиями стейкхолдеров от соблюдения этих норм. Об этом, в частности, свидетельствует сложность и длительность процесса согласования позиций по стратегическим нормативным документам ЕАЭС, принятым в последние годы (Таможенный кодекс ЕАЭС, Соглашение о формировании общего рынка лекарственных средств и т.п.).

В связи с этим на данном этапе необходимо принятие мер, направленных на содержательное наполнение евразийской повестки, включая реализацию совместных программ и проектов, развитие трансграничной производственно-технологической кооперации, формирование региональных цепочек добавленной стоимости, сочетание сравнительных национальных преимуществ в производстве технологически сложной продукции и др. ЕАЭС состоялся как структура, имеющая ядро и общую стратегию экономического развития, поэтому сегодня речь должна идти об углублении сотрудничества, которое постепенно выходит за рамки сугубо экономической сферы. При этом стратегия расширения ЕАЭС должна соответствовать сценарию создания «собственного центра силы», подразумевающего формирование консолидированного субъекта геоэкономических и геополитических отноше-

ний, реализацию эффективной модели регионального международного сотрудничества. В связи с этим перед руководством стран ЕАЭС стоит сложная задача балансировки стратегических интересов всех стран — участниц Союза в условиях зачастую противоречащих друг другу тенденций мировой экономики: регионального протекционизма, практикуемого сегодня интеграционными объединениями по отношению к внешним партнерам, и соблюдения курса на либерализацию торговли, провозглашенного ВТО и по-прежнему актуального. Кроме того, нельзя забывать и про геополитические факторы, воздействие которых на экономическую составляющую международных отношений существенно возросло. Таким образом, задачей евразийской интеграции является не только эффективное экономическое развитие стран Союза и повышение их конкурентоспособности, но и успешное встраивание евразийского блока в глобальную торгово-экономическую архитектуру в качестве конкурентоспособного «центра силы» мировой экономики.

К приоритетам развития ЕАЭС до 2025 г.³ отнесены:

- обеспечение максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС и реализация его возможностей для бизнеса и потребителей;
- формирование «территории инноваций» и стимулирование научно-технических прорывов;
- раскрытие потенциала интеграции для людей, повышение их благосостояния и качества жизни;
- формирование ЕАЭС как одного из наиболее значимых центров развития современного мира, открытого для взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с внешними партнерами и выстраивания новых форматов взаимодействия.

ЕАЭС как приоритет международного сотрудничества России

Международное сотрудничество на евразийском направлении является одним из основных стратегических приоритетов России. Как свидетельствует мировой опыт последних десятилетий, одним из наиболее эффективных средств для достижения собственных

³ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза (утв. распоряжением Высшего Евразийского экономического совета от 6 декабря 2018 г. № 9).

экономических интересов является участие в региональной интеграции. Успешная реализация евразийского проекта соответствует стратегическим и геоэкономическим интересам России, способствуя более эффективной реализации ее национальных приоритетов. Так, в соответствии с п. 51 Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640, «Российская Федерация считает ключевой задачей углубления и расширения интеграции в рамках Евразийского экономического союза с Республикой Армения, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой в целях стабильного развития, всестороннего технологического обновления, кооперации, повышения конкурентоспособности экономик государств — членов ЕАЭС и повышения жизненного уровня их населения». Завершение формирования в рамках ЕАЭС общих рынков товаров, услуг, капитала и рабочей силы, включая окончательное устранение барьеров, ограничений и отмену изъятий в экономическом сотрудничестве при одновременном активном использовании механизмов совместной проектной деятельности, является одной из задач Национального проекта «Развитие международной кооперации и экспорта». К приоритетным направлениям международной интеграции и экономического сотрудничества Правительства Российской Федерации до 2024 г. отнесены⁴: включение в орбиту евразийской интеграции новых направлений, в том числе в гуманитарной и социальной плоскости; развитие согласованной политики ЕАЭС в ключевых секторах экономики (транспорт, энергетика, промышленность и сельское хозяйство), поэтапная гармонизация сферы финансовых рынков с выходом на создание единого финансового рынка и наднационального финансового регулятора; установление взаимовыгодных связей ЕАЭС с третьими странами; сопряжение ЕАЭС с другими форматами — с СНГ, китайской инициативой «Один пояс — один путь», инфраструктурными программами развития Северного морского пути, развития механизмов взаимодействия ЕАЭС и ЕС. Это требует от России комплексных и системных действий по обеспечению российских экономических интересов в ЕАЭС, гармонизации подходов к стратегическому планированию на национальном уровне с наднациональными

⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г.).

целями евразийской интеграции, перенесения опыта проектного управления и имплементации международных стандартов на уровень ЕАЭС.

В качестве председателя в ЕАЭС в 2018 г. Российская Федерация обозначила ряд приоритетных инициатив в рамках евразийской интеграции. Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем обращении к главам государств ЕАЭС в связи с началом председательства четко обозначил эту задачу как необходимость «внутренней “донастройки” ЕврАзЭС, обеспечения всеобъемлющего и безусловного выполнения всеми государствами-членами союзных норм и взятых на себя обязательств — даже если это предполагает корректировку национальных законодательств»⁵.

Повестка российского председательства в ЕАЭС стала одной из наиболее широких и инновационных, включив не только уже ставшие традиционными направления интеграции (такие как продолжение курса на установление преференциальных торговых условий с третьими странами, кооперация в промышленной и агропромышленной сферах), но и новые направления, включая развитие социально-гуманитарного сотрудничества, кооперацию в образовательной и научной сферах, сотрудничество в сфере туризма, спорта, освоения космоса и т.д. В частности, приоритетное внимание в рамках российской повестки председательства уделялось активному формированию общего цифрового пространства ЕАЭС. В этой области эффект от синхронизации действий стран Союза оказался особенно заметен: так, по итогам заседания Евразийского межправительственного совета 28 ноября 2018 г. было подписано распоряжение «О разработке концепции применения специальных режимов (“регулятивных песочниц”) в рамках реализации цифровой повестки Союза». Важным лейтмотивом председательства России в ЕАЭС в 2018 г. стало прогнозирование и определение стратегических приоритетов дальнейшего развития евразийской интеграции, что нашло отражение в Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС.

Важное направление для России и ЕАЭС — расширение международного взаимодействия Союза и подключение к совместной интеграционной орбите других постсоветских стран. В пери-

⁵ Обращение Президента России к главам государств — членов Евразийского экономического союза. 18 января 2018 г. <<http://kremlin.ru/events/president/news/56663>> (дата обращения: 28.03.2019).

од председательства Российской Федерации в ЕАЭС Республика Молдова получила статус государства — наблюдателя при ЕАЭС, в дальнейшем планируется продолжать работу по совершенствованию института государств — наблюдателей при ЕАЭС, в том числе с учетом сопряжения двух интеграционных форматов — ЕАЭС и СНГ.

В докладе предпринята попытка дать ответ на принципиальные вопросы — что может дать России участие в ЕАЭС, как максимизировать эффекты евразийской интеграции для национальной экономики с учетом национальных приоритетов социально-экономического развития, как повысить восприятие и значимость евразийской интеграции для граждан? Ответы на эти вопросы должно дать каждое государство — член ЕАЭС, и от этого во многом зависит эффективность деятельности интеграционного объединения в целом.

При этом важно не забывать, что ЕАЭС — это органичная часть мировой экономики и конкурентного глобального рынка. Текущая ситуация, безусловно, сказывается на экономических индикаторах всех государств «евразийской пятерки». Найти точки согласования, общий знаменатель для всех стран ЕАЭС при ответе на внешние вызовы, разработать перечень социально значимых совместных интеграционных проектов, встроить «евразийское измерение» в национальные документы стратегического планирования и более четко оценить экономические и политические эффекты интеграции для стран Союза, в том числе для России, — важнейшие задачи, от решения которых зависит будущее ЕАЭС.

1. Развитие евразийской агропромышленной повестки

Стратегические интересы России

В условиях глобализации и кризисных явлений во многих странах мира региональная экономическая интеграция оказывает все большее влияние на эффективность и устойчивость сельскохозяйственного производства и связанных с ним отраслей, торговлю сельскохозяйственным сырьем и продовольствием, развитие сельских территорий. Региональная экономическая интеграция упрощает взаимодействие между странами, способствует значительному снижению издержек производства и транзакцион-

ных издержек. Важность проведения согласованной политики в агропромышленной сфере в рамках ЕАЭС была обозначена среди инициатив российского председательства⁶.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. была поставлена задача создать в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительный, ориентированный на экспорт сектор; также были установлены целевые показатели объема экспорта к 2024 г. — по продукции АПК он составил 45 млрд долл. (в 2017 г. этот показатель составил 20,7 млрд долл.). Нарастивание экспорта продукции АПК невозможно без решения других задач, они были обозначены в Основных направлениях деятельности Правительства на период до 2024 года⁷ (далее — ОНДП-2024): обеспечение продовольственной независимости согласно Доктрине продовольственной безопасности; повышение конкурентоспособности российской сельхозпродукции на внутреннем и внешнем рынках; воспроизводство и повышение эффективности использования земельных и других ресурсов; развитие кадрового потенциала АПК. В качестве приоритетов и целевых ориентиров деятельности в сфере АПК в документах Правительства выделяются: ускоренное развитие овощеводства, плодоводства (включая виноградарство), молочного скотоводства; системное развитие кормовой и сырьевой базы, производственно-технологических мощностей, логистической инфраструктуры по переработке, транспортировке и хранению мясной, молочной и растительной продукции; повышение урожайности и расширение посевов сельскохозяйственных культур, в том числе за счет ввода в эксплуатацию мелиорируемых земель; увеличение объемов внутреннего потребления зерна, в том числе за счет стимулирования развития его глубокой переработки.

Направления действий по развитию АПК также прописаны в Доктрине продовольственной безопасности, государственной программе «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

⁶ Обращение Президента России к главам государств — членов Евразийского экономического союза. 18 января 2018 г. <<http://kremlin.ru/events/president/news/56663>> (дата обращения: 28.03.2019).

⁷ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г.).

на 2013–2020 годы», Федеральной научно-технической программе развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы, приоритетном проекте «Экспорт продукции АПК» и т.д. Обобщая положения указанных документов, можно выделить два стратегических направления (интереса) России: обеспечение продовольственной безопасности и повышение роли России на мировом рынке продовольствия и сельскохозяйственных товаров. Государственная политика осуществляется по следующим направлениям:

- ускоренное импортозамещение в отношении мяса, молока, овощей, семенного картофеля и плодово-ягодной продукции, а также сельскохозяйственной техники;

- повышение инвестиционной привлекательности отрасли АПК (поддержка инвестиционного кредитования и т.д.);

- развитие ресурсной базы (земля, растения, животные, вода, энергия), повышение производительности и глубины переработки ресурсов (мелиорация земель, модернизация и развитие семенного и племенного фонда, кормовой базы);

- поддержка производителей (повышение финансовой устойчивости предприятий и страхование, единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН), модернизация материально-технической базы, инновационное развитие);

- повышение конкурентоспособности продукции на внутренних и внешних рынках (совершенствование системы стандартизации и сертификации);

- развитие логистической инфраструктуры по переработке, транспортировке и хранению (субсидии на возмещение затрат на строительство и модернизацию объектов);

- поддержка экспорта, снятие барьеров для продвижения российской продукции на внешних рынках;

- экологизация сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий.

В ОНДП-2024 большое внимание уделено евразийской интеграции: развитие согласованной политики ЕАЭС, в том числе в сельском хозяйстве, является одним из приоритетных направлений участия России в международной интеграции. В рамках Союза предполагается сформировать эффективную систему разделения труда, производственной кооперации и совместной проектной деятельности.

Проведение согласованной политики в сельском хозяйстве и создание общего аграрного рынка в рамках ЕАЭС снимает риски в

области продовольственной безопасности, расширяет рынок сбыта российской сельхозпродукции и создает больше возможностей для развития экспорта в третьи страны.

Для государств Евразийского экономического союза в рамках российской политики импортозамещения созданы особые условия. Так, в сентябре 2015 г. на российско-казахстанском форуме межрегионального сотрудничества было официально объявлено, что программа по замещению импорта сельхозсырья и продуктов питания будет реализовываться с участием других стран ЕАЭС. Участие стран — членов Союза в программе импортозамещения в области сельского хозяйства имеет больше перспектив, нежели в промышленности, однако и много противоречий.

В начале 2018 г. Минсельхоз России подготовил законопроект о внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности, в котором документ дополняется новыми категориями продуктов и пороговыми значениями — овощи и бахчевые, фрукты и ягоды⁸. Целевые показатели Доктрины по итогам 2017 г. выполнены и превышены по большинству видов продовольствия. Однако, согласно данным Росстата⁹, импорт молока, рыбы, овощей и фруктов в 2017 г. вырос по сравнению с 2016 г.

По указанным категориям товаров российское руководство нацелено на стимулирование роста объемов производства и повышение уровня продовольственной независимости. Почти все эти категории (кроме рыбы и рыбопродуктов) также относятся к числу «чувствительных» сельскохозяйственных товаров¹⁰, в отношении которых странами ЕАЭС предоставляются планы (программы) развития производства. Это имеет как позитивные (обеспечение коллективной продовольственной безопасности,

⁸ Проект Указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120» (подготовлен Минсельхозом России 15 января 2018 г.). <<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56641501/>>.

⁹ Импорт сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru/free_doc/new_site/import-zam/3-3.xlsx>.

¹⁰ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 12 февраля 2016 г. № 66 «О Перечне чувствительных сельскохозяйственных товаров, в отношении которых государствами — членами Евразийского экономического союза осуществляется взаимное предоставление планов (программ) развития производства и реализации пункта 2 статьи 95 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года».

потенциал развития совместного экспорта), так и негативные (протекционизм, усиление конкуренции и торговые конфликты) последствия.

Текущее состояние интеграции

В соответствии со ст. 94 Договора о ЕАЭС в рамках Союза проводится согласованная (скоординированная) агропромышленная политика, целью которой является эффективная реализация ресурсного потенциала государств — членов ЕАЭС для оптимизации объемов производства конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции и продовольствия, удовлетворения потребностей общего аграрного рынка, а также наращивания экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

Реализация задач согласованной агропромышленной политики, согласно Договору, предполагает использование механизмов межгосударственного взаимодействия по семи основным направлениям. Первое — унифицированная система прогнозирования. На основе индикативных показателей и единой методики составляются совместные прогнозы развития АПК, спроса и предложения государств — членов ЕАЭС на 2016–2017 гг. и на 2017–2018 гг. по 17 видам сельскохозяйственной продукции и продовольствия. В ЕЭК ставится задача по расширению горизонта прогнозирования до 5–10 лет, что позволит государствам и бизнесу более полно оценивать общесоюзные тенденции на аграрном рынке и создавать совместные проекты (утверждение методологии составления среднесрочных и долгосрочных прогнозов запланировано на 2020 г.).

Единые подходы сформированы и в области государственной поддержки сельского хозяйства в ЕАЭС. В целях обеспечения равных конкурентных условий производителей сельскохозяйственной продукции государствами-членами приняты обязательства по разрешенному уровню мер государственной поддержки отрасли, а также определены запрещенные меры субсидирования АПК. Утверждена методология расчета разрешенного уровня мер господдержки, формы уведомлений о господдержке, а также порядок выплаты компенсации в случае нарушения государством — членом ЕАЭС обязательств по мерам господдержки сельского хозяйства. В рамках решения задачи по регулированию общего аграрного рынка была разработана Рекомендация Коллегии ЕЭК о скоординированной политике в области развития биржевой торговли сельскохозяйственными товарами, которой предусматривается

определение государствами-членами приоритетов развития биржевой торговли и подготовка предложений по формированию механизма взаимодействия и принципов сотрудничества в этой области в рамках Союза.

В рамках соответствующих отраслевых соглашений определены подходы по унификации требований к обращению семян сельскохозяйственных растений и проведению селекционно-племенной работы на пространстве ЕАЭС. Так, главами правительств государств — членов ЕАЭС 7 ноября 2017 г. подписано Соглашение об обращении семян сельскохозяйственных растений, которое будет способствовать устранению препятствий во взаимной торговле семенами сельскохозяйственных растений, снижению зависимости от импорта и ускорению внедрения в хозяйственный оборот новых перспективных сортов и высококачественных семян, произведенных в ЕАЭС. В 2021 г. планируется разработка Порядка ввоза семян сельскохозяйственных растений на таможенную территорию ЕАЭС. В целях принятия мер по унификации проведения селекционно-племенной работы с сельскохозяйственными животными в рамках ЕАЭС Советом ЕЭК 23 июня 2017 г. одобрен проект соответствующего Соглашения и направлен для проведения внутрисогласительных процедур, необходимых для его подписания. Развитие этого направления закладывает основу для углубления сотрудничества стран ЕАЭС и повышения производительности в отрасли животноводства.

В рамках формирования подходов к согласованной экспортной политике государств — членов ЕАЭС в отношении сельскохозяйственной продукции и продовольствия приняты три рекомендации ЕЭК, направленные на развитие совместных действий государств-членов при выходе на рынки третьих стран. На данном этапе полномочия ЕЭК фактически ограничиваются подготовкой аналитико-информационных материалов об условиях доступа сельскохозяйственной продукции и продовольствия на рынки третьих стран. Комиссия работает над оценкой барьеров в третьих странах, также в 2017 г. был подписан меморандум о сотрудничестве между экспортно-кредитными агентствами стран ЕАЭС. Комиссией также выделен перечень отдельных видов сельхозпродукции и продовольствия, при экспорте которых на рынки третьих стран членам ЕАЭС целесообразно согласовывать свои действия¹¹.

¹¹ Рекомендация № 25 от 14 ноября 2017 г. «О формировании подходов к согласованной экспортной политике государств — членов Евразийского эко-

В целях эффективного использования научного потенциала, развития и углубления сотрудничества государств — членов ЕАЭС в научной и инновационной деятельности создана нормативно-правовая база в области совместной научно-инновационной деятельности в сфере АПК. Определен перечень перспективных НИОКР государств — членов ЕАЭС до 2020 г., включающий 14 тем по ключевым направлениям развития науки и техники, в рамках которых сформирован реестр научных исследований, проводимых и планируемых к проведению в государствах-членах. ЕЭК совместно с государствами — членами ЕАЭС определен перечень чувствительных сельскохозяйственных товаров, по которым формируются комплексные обзоры с выявлением проблем отрасли и перспективных направлений ее развития в рамках проведения консультаций. ЕЭК разрабатывает предложения по устойчивому развитию производства и повышению конкурентоспособности чувствительных товаров. Согласование политики по чувствительным товарам является одной из важнейших задач интеграции в сфере АПК, поскольку это позволяет сбалансировать общий рынок, а также решить задачи продовольственной безопасности и импортозамещения совместными усилиями. Реализация совместных проектов между странами — членами ЕАЭС также является важнейшим фактором интеграции в сфере АПК, однако в настоящее время по этому направлению не наблюдается интереса со стороны бизнеса, более того, агропромышленные предприятия в большинстве своем низколиквидные, их деятельность в высокой степени связана с риском, и им сложно получить поддержку от Евразийского банка развития и Евразийского фонда стабилизации и развития.

Риски и барьеры для развития интеграции

В целом развитие интеграционных процессов в каждом из государств — членов Союза сдерживается, с одной стороны, тем, что наднациональная кооперация в рамках Союза не достигает необходимой глубины, с другой — внутренними экономическими, технологическими и социальными проблемами в государствах — членах ЕАЭС, включая низкие объемы производства и экспорта агропродовольственной продукции с высокой добавленной стои-

номического союза в отношении сельскохозяйственной продукции и продовольствия». <<http://docs.cntd.ru/document/555644339>>.

мостью, недостаточно высокое ее качество, высокий уровень зависимости от импорта, слабое развитие рыночной инфраструктуры и товаропроводящей системы. Отмечается низкий уровень развития кооперации как в сельском хозяйстве, так и между сельскохозяйственными товаропроизводителями, перерабатывающей промышленностью и торговлей. Наличие многочисленных посреднических структур вызывает удорожание сельскохозяйственного сырья в конечной цене продукта, что приводит к снижению конкурентоспособности предприятий АПК.

Среди барьеров, препятствующих интеграции, можно также назвать:

- низкую эффективность прогнозных балансов спроса и предложения;
- несогласованность политики ответных мер (продовольственное эмбарго России);
- недостаточный интерес со стороны бизнеса к реализации совместных проектов;
- риск расширения использования протекционистских мер по чувствительным сельхозтоварам и появления торговых конфликтов в рамках ЕАЭС (из-за пересекающейся структуры экспорта).

Рекомендации по развитию интеграции

Евразийская интеграция, бесспорно, является одним из стратегических приоритетов для Российской Федерации. Важно обозначить направления сотрудничества, по которым Россия может получить максимальный интеграционный эффект и которые помогут решить стратегические задачи, поставленные Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в «майском указе».

Совет по агропромышленной политике может стать новым драйвером интеграции в АПК. Важно максимально полно реализовать потенциал созданного в конце 2017 г. Совета по агропромышленной политике, для чего целесообразно согласовать страновую позицию по «чувствительным» вопросам в области АПК (чувствительные товары, продовольственное эмбарго и торговые конфликты, импортозамещающие субсидии и т.д.). Необходимо разработать стратегию (руководство) деятельности России в рамках Совета с целью максимизации интеграционного эффекта, согласованную между всеми заинтересованными российскими ведомствами. Большой интеграционный эффект будет обеспечен, если все страны выйдут на площадку Совета с подобными про-

граммами, обязательной частью которой будет подготовка отчетов со статистическими данными, необходимыми для формирования прогнозов.

Важно способствовать повышению эффективности деятельности институтов евразийской интеграции, в частности, Евразийской экономической комиссии. Необходимо повысить роль прогнозных балансов в процессе согласования взаимных поставок продовольствия и сельхозпродукции, в том числе обеспечить процесс предоставления информации сторонами, задействуя при этом Совет по агропромышленной политике. В рамках Союзного государства Беларуси и России уже существует механизм согласования индикативных балансов объемов поставок продовольствия (по молочным, мясным продуктам и сахару), исполнение и соблюдение которых контролируется сторонами. Целесообразно рассмотреть возможность создания подобного механизма в ЕАЭС (особенно по молоку и мясу птицы, производство и экспорт которых активно наращивается в России и Беларуси), мониторинг исполнения обязательств по балансам будет осуществляться при помощи всесоюзной системы прослеживаемости товаров. По опыту ЕС, согласование поставок и объемов производства может значительно углубить процессы интеграции.

Целесообразно также более эффективно использовать потенциал евразийских институтов развития для реализации проектов в области АПК, в том числе, возможно, пересмотреть требования ЕАБР к финансированию проектов АПК в пользу их послабления, а также сформировать перечень направлений для реализации совместных проектов. В первую очередь это должны быть товары с большой долей импорта (корм, ветеринарные препараты, племенной скот и т.д.). Во-вторых, большой интерес представляет совместное строительство овощехранилищ, элеваторов: поскольку Россия является крупнейшим импортером овощей стран ЕАЭС, а Беларусь и Казахстан — экспортерами, то сотрудничество в области создания соответствующей инфраструктуры будет выгодно для всех. Интересной представляется идея создания евразийской сети оптово-распределительных центров, а также создание совместных производств и строительство теплиц в целях наращивания импортозамещения и расширения экспорта. Здесь актуальна разработка и согласование мер господдержки, например, в виде субсидирования затрат на электроэнергию для владельцев теплиц в рамках совместных проектов. Учитывая тот факт, что внутреннее производство мяса крупного рогатого скота (КРС) в России сокра-

щается, несмотря на наличие программ господдержки, а поставки говядины и свинины из Бразилии с 1 декабря 2017 г. временно приостановлены, использование потенциала ЕАЭС становится более актуальным (так, около 80% экспорта свежего или охлажденного мяса из Казахстана уже идет в Россию). Таким образом, целесообразно рассмотреть возможность создания совместного приграничного агрокластера России и Казахстана.

Важным направлением сотрудничества представляется стимулирование совместного экспорта продовольственных товаров в третьи страны и создание бренда «органическая продукция» ЕАЭС. Рост экспорта прогнозируют все государства — члены ЕАЭС, за исключением Кыргызстана, который планирует практически сократить поставки молочной продукции в третьи страны за счет роста поставок на российский рынок. Учитывая возникающие противоречия стран при взаимных поставках, совместное развитие экспорта в третьи страны может стать одним из способов решения проблем. С учетом сокращения внутреннего спроса и девальвации рубля России выгоднее экспортировать, более того, Россия имеет конкурентные преимущества в части сравнительно низких логистических издержек по сравнению со странами ЕС, Новой Зеландией и Австралией. В 2017 г. Россия получила право экспорта животноводческой продукции в 9 стран — Японию, Вьетнам, Ливан, Республику Корея, Саудовскую Аравию, Бахрейн, Катар, ОАЭ, Сербию. Беларусь также в 2018 г. заключила с КНР договоры на поставку молочной продукции на 100 млн долл. В качестве целевых стран для экспорта сельхозпродукции и продовольствия можно обозначить Китай, Турцию, Иран, Вьетнам, Республику Корея; общими рынками сбыта, на которые страны Союза могут выходить совместно, по мнению Евразийской экономической комиссии, являются Китай, страны СНГ и некоторые страны ЕС.

Страны ЕАЭС находятся в высокой степени зависимости от импортных семян овощных культур, доля которых достигает 70% от общей потребности в таких семенах. В России поставлены задачи по обеспечению собственными семенами в объеме не менее 75% (в настоящее время импортозависимость составляет около 85%). В связи с этим сотрудничество в области селекции семян и животных, а также наращивание взаимных поставок является перспективным направлением для обеспечения продовольственной безопасности стран ЕАЭС. Снижение импортозависимости стран Союза через повышение качества возможно также путем участия в международной сертификации семян по посевным и сортовым качествам.

Учитывая растущий мировой спрос на продовольствие и большой потенциал стран-членов, странам ЕАЭС в долгосрочной перспективе необходимо ориентироваться на решение задачи по расширению участия на мировом рынке продовольствия. Для этого необходимо разработать стратегию встраивания в глобальные цепочки добавленной стоимости в области АПК и сделать стандартизацию и сертификацию на основе международных норм среднесрочным приоритетом. Больше внимания необходимо уделять расширению органического производства и согласованию подходов в рамках ЕАЭС по этому направлению. Важным представляется и внедрение цифровой маркировки сельхозпродукции, которая позволит повысить прозрачность обращения товаров на территории ЕАЭС. Использование электронных ветеринарных сертификатов позволит контролировать безопасность продукции, сделает эту систему прозрачной, а также позволит более эффективно отслеживать случаи заболеваний животных.

Учитывая тот факт, что большая часть экспорта продовольственных товаров из стран ЕАЭС поставляется в Россию, согласование поставок на основе прогнозных балансов и контроль за исполнением принятых обязательств (по примеру Союзного государства) позволят России избавиться от профицита товаров на рынке и более точно планировать использование потенциала стран ЕАЭС для обеспечения продовольственной безопасности. Учитывая, что ЕЭК планирует расширить горизонт прогнозирования до 5–10 лет, повышение предсказуемости поставок позволит бизнесу более четко планировать свою деятельность и инициировать новые проекты.

2. Перспективы промышленной кооперации в ЕАЭС

Стратегические интересы России

На фоне существенных технологических сдвигов развитие промышленных комплексов выступает необходимой предпосылкой диверсификации экономик, расширения внутреннего рынка и международной деятельности ЕАЭС¹². Процессы, свя-

¹² Решение от 6 декабря 2018 г. № 19 «Об Основных направлениях международной деятельности Евразийского экономического союза на 2019 год».

занные с дальнейшим углублением производственной кооперации, носят комплексный характер и предусматривают реализацию совместных высокотехнологичных проектов с высокими интеграционными эффектами и широким участием экономических субъектов¹³.

Промышленное сотрудничество — магистральное направление региональной интеграции, входящее в сферу *наднациональной компетенции Евразийского экономического союза* (ст. 92 договора о ЕАЭС). В основе его практической реализации лежат Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Союза (ОНПС) (2015 г.). Необходимость учета структурных изменений, связанных с цифровыми технологиями, предопределила принятие в 2017 г. Основных направлений реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года.

За период 2015–2017 гг. приоритет промышленной политики ЕАЭС сместился с задач либерализации экономической деятельности (свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы)¹⁴ до развития кооперации в промышленной сфере¹⁵. В 2018 г. в рамках *российского председательства* в органах управления Союза на первый план вышли задачи по углублению промышленного сотрудничества и ускорению научно-технологического развития. К ним относится расширение кооперации на уровне отдельных регионов, реализация общих проектов, развитие совместных предприятий за счет использования финансовых механизмов поддержки ЕАБР и ЕФСР¹⁶.

Трансляция императива промышленного развития на уровень ЕАЭС в период российского председательства явилась отражением приоритетов экономического развития Российской

¹³ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза.

¹⁴ Обращение Президента Беларуси Александра Лукашенко к главам государств — членов Евразийского экономического союза. ЕЭК. 2015. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/21-01-2015.aspx>> (дата обращения: 05.03.2019).

¹⁵ Обращение Президента Кыргызской Республики А.Ш. Атамбаева к главам государств — членов Евразийского экономического союза. ЕЭК. 2017. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/15-02-2017-130417.aspx>> (дата обращения: 05.03.2019).

¹⁶ Евразийский банк развития, Евразийский фонд стабилизации и развития. В соответствии с Обращением Президента России к главам государств — членов ЕАЭС от 18 января 2018 г.

Федерации и соответствовала логике развития промышленной повестки. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», ускорение технологического развития, интенсификация усилий по цифровизации секторов экономики, создание высокопроизводительной экспортно ориентированной обрабатывающей промышленности признаны национальными целями. Сложность и комплексность поставленных задач требует синхронизации усилий на уровне объединения и внутри стран-участниц с учетом имеющихся конкурентных преимуществ, научно-технологических и производственных заделов, а также специализации национальных производителей.

Текущее состояние интеграции

На текущий момент в рамках ЕАЭС создана необходимая база для углубления промышленного сотрудничества предприятий различных секторов экономики. В значительной степени удалось уменьшить барьеры на пути движения промышленной продукции, формирования общего рынка и промышленной кооперации в целом. Для стабильного функционирования внутреннего рынка промышленной продукции ЕАЭС сформирован *перечень чувствительных товаров* (продукция металлургии, автомобилестроения, производство машин и оборудования для сельского и лесного хозяйства, промышленности строительных материалов, легкой промышленности). Выделение *секторальных приоритетов* призвано обеспечить достижение максимальных эффектов промышленного сотрудничества. К приоритетным видам экономической деятельности отнесены высоко- и средне-технологические отрасли, включая авиакосмическую промышленность и двигателестроение, медицинскую и микробиологическую промышленность, производство электрических машин и оборудования, радиоэлектронную промышленность, станкостроение и др.¹⁷

¹⁷ Приоритетные виды экономической деятельности для промышленного сотрудничества государств — членов ЕАЭС. ЕАЭС. 2019. <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/Pages/Приоритетные%20виды%20экономической%20деятельности/otrasli.aspx> (дата обращения: 05.03.2019).

Важным шагом развития интеграционных процессов стали договоренности между странами — участницами Союза о *льготах по промышленной сборке*. В части специфических субсидий согласованы положения о взаимном признании осуществления технологических операций¹⁸, сформированы *единые правила и механизм их предоставления*¹⁹.

Результативность предпринимаемых мер в области промышленной интеграции подтверждается в том числе положительной динамикой по ряду показателей. В сравнении с итоговым значением 2017 г. (2,6%) отмечен прирост промышленного производства ЕАЭС в первом полугодии 2018 г. (3,3%), что связано с постепенным улучшением общеэкономической ситуации в странах-членах. Такой уровень соответствует общемировым тенденциям (3,8%), тем не менее он не является достаточным для достижения поставленных перед Союзом целей. Среди стран-участниц наибольшие темпы прироста продемонстрировала Беларусь (7,8%), тогда как показатель для Российской Федерации оказался несколько меньше союзного уровня (3%). В секторальном разрезе положительная динамика характерна для большинства видов деятельности обрабатывающей промышленности. Вместе с тем в российском машиностроении как системообразующей отрасли зафиксированы разнонаправленные тенденции, несмотря на в среднем положительную динамику (прирост 8,4% для России при 9,2% для ЕАЭС в целом)²⁰.

С учетом различных внешних тенденций и внутренних особенностей в рамках объединения реализуется дифференцированный подход, учитывающий возможности и ограничения отдельных отраслей. Для этого действуют отраслевые рабочие группы, которые сфокусированы на ключевых задачах и совместных проектах в сельскохозяйственном машиностроении, металлургии, легкой

¹⁸ История вопроса по подготовке и реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза. ЕЭК. 2018. <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/Pages/Общие-сведения-по-формированию-основных-направлений-промышленного-сотрудничества.aspx> (дата обращения: 05.03.2019).

¹⁹ Приложение № 28 к Договору о Евразийском экономическом союзе.

²⁰ Состояние промышленных комплексов государств — членов ЕАЭС в I полугодии 2018 г. ЕАЭС. 2018. <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/Pages/Мониторинг%20и%20анализ/monthlyreview.aspx> (дата обращения: 05.03.2019).

промышленности, производстве электромобилей, энергетическом машиностроении и др.

Наиболее полно потенциал интеграции в промышленной сфере может быть реализован благодаря построению кооперационных цепочек, что предусматривает участие экономических агентов на всех этапах производственного цикла. Сохраняющаяся на протяжении 2016–2018 гг. положительная динамика кооперационных поставок (прирост 15,3% в первом полугодии 2018 г.) позволяет говорить о постепенном углублении связей между предприятиями Союза, в том числе за счет предпринимаемых на уровне объединения мер. На текущий момент основной объем кооперационных поставок приходится на Беларусь, Казахстан, Россию и сконцентрирован преимущественно на тех отраслях, по которым ведется совместная работа на наднациональном уровне²¹. Расширение целевых мер поддержки со стороны ЕЭК для остальных секторов с высокой приоритетностью является значимым фактором развития кооперационных связей между предприятиями.

Развитие сотрудничества производителей благодаря цифровым технологиям может внести наибольший вклад в повышение эффективности их деятельности. Евразийская цифровая платформа промышленности, которая реализуется в настоящий момент ЕЭК, станет одним из центральных элементов цифровой экосистемы промышленности²².

Для обеспечения совместимости систем и решений растет внимание к стандартизации цифровых решений и их отраслевому приложению. При отсутствии стандартов по большинству сквозных цифровых технологий интеграция усилий на уровне ЕАЭС позволит учесть интересы участников, а также обеспечить совместимость производственных систем и элементов. Российская Федерация уже имеет положительный опыт по созданию международных стандартов по сквозным цифровым решениям. Так, в конце 2018 г. совместным техническим комитетом ISO/IEC одобрен к разработке проект стандарта для Интернета вещей, предложенный российской стороной («Information technology. Compatibility requirements and model for devices within IIoT systems» — «Информационные технологии. Требования совместимости и образцы

²¹ Там же.

²² Прототип Евразийской цифровой платформы доказал свою эффективность. ЕАЭС. 2019. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-02-201902.aspx>> (дата обращения 05.03.2019).

устройств промышленного Интернета вещей»)²³. В начале 2019 г. в России утвержден первый национальный стандарт Интернета вещей NB-Fi²⁴.

Инструментарий ЕАЭС в области промышленной политики включает ряд современных механизмов инновационной политики. Связка «Евразийские технологические платформы — Евразийская сеть трансфера технологий — Евразийская цифровая платформа промышленной кооперации и субконтрактации» позволяет осуществлять поддержку организаций на основных стадиях инновационного процесса:

– сближение фундаментальных и прикладных исследований, вывод разработок в рыночную плоскость реализуется в рамках *Евразийских технологических платформ (ЕТП)*. Платформы аккумулируют знания о передовых достижениях в области науки и техники, обеспечивая их распространение среди участников. При этом в основу функционирования ЕТП положен опыт Российской Федерации²⁵;

– в рамках *Евразийской сети трансфера технологий* происходит передача результатов интеллектуальной деятельности, а также прав на их использование. Это ускоряет процесс коммерциализации разработок и их практическое внедрение. Национальный сегмент платформы объединяет создателей технологий, пользователей, а также других заинтересованных участников; *Евразийская цифровая платформа промышленной кооперации и субконтрактации*, действующая также на уровне отдельных регионов, аккумулирует

²³ Обзор цифровой повестки в ЕАЭС 01.02.2019. ЕЭК. 2019. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Documents/digest/Обзор%20цифровой%20повестки%20в%20ЕАЭС%20№1.pdf>> (дата обращения: 05.03.2019).

²⁴ В России утвержден первый национальный стандарт Интернета вещей. РВК. 2019. <<https://www.rvc.ru/press-service/news/company/139420/>> (дата обращения: 05.03.2019).

²⁵ Приоритетными направлениями для формирования таких платформ являются медицинские биотехнологии, фармацевтика, информационно-коммуникационные технологии, фотоника, авиакосмические технологии, ядерные и радиационные технологии, энергетика, технологии транспорта, технологии металлургии и новые материалы, добыча природных ресурсов и нефтегазопереработка, химия и нефтехимия, электроника и технологии машиностроения, экологическое развитие, промышленные технологии, сельское хозяйство, пищевая промышленность, биотехнологии. Более детально см.: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/Pages/Основные%20направления%20промышленного%20сотрудничества/ETP.aspx>.

различные данные (о предприятиях, продукции, производственных мощностях, имеющихся ресурсах и др.) и позволяет оптимизировать процесс поиска контрагентов, оформления заказов, загрузки мощностей и др.

Помимо этого, создан *Евразийский инженеринговый центр по станкостроению*. Его деятельность связана с оказанием услуг по подготовке строительства и эксплуатации промышленных, инфраструктурных и других объектов, иных услуг, а также тестированием разработок на испытательных полигонах. В рамках центра будет обеспечена сервисная поддержка проектов на различных стадиях жизненного цикла продукции.

Вместе с тем на повестке дня остаются вопросы в области технического регулирования, интеллектуальной собственности, государственных закупок и ряд других. Сохраняется высокая зависимость производителей промышленной продукции от иностранных комплектующих и деталей, в первую очередь в машиностроительном комплексе. Это часть более комплексной проблемы низкой инновационной активности предприятий (в Российской Федерации только 9,2% организаций промышленного производства инновационно активны) и нехватки собственных производственных технологий (импорт технологий российскими организациями обрабатывающих отраслей составил порядка 40% в 2016 г. в общем числе организаций, осуществлявших технологические инновации)²⁶. Без этого невозможны рост добавленной стоимости и освоение новых видов промышленной продукции.

Оценка международных практик обнаруживает ряд ключевых тенденций, учет которых позволит совершенствовать подходы Союза в области промышленного сотрудничества. На основе анализа опыта ЕС можно заключить, что промышленная политика базируется на комплементарном характере проектов и инициатив. Инвестиционная и энергетическая политика, построение общих рынков, цифровизация и подготовка кадров рассматриваются в рамках единого комплекса, где центральное место занимают вопросы совершенствования регуляторной среды. При реализации мер поддержки ключевой принцип — стимулирование частных инвестиций в технологическое развитие и цифровизацию бизнеса²⁷.

²⁶ Индикаторы инновационной деятельности: 2018: стат. сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018. <https://www.hse.ru/data/2018/03/23/1164003717/Indicators_of_Innovation_2018.pdf> (дата обращения: 05.03.2019).

²⁷ Industrial Policy. European Commission. 2019. <https://ec.europa.eu/growth/industry/policy_en> (дата обращения: 05.03.2019).

Риски и барьеры для развития интеграции

К основным рискам реализации единой промышленной политики ЕАЭС относятся:

- высокая зависимость от импорта комплектующих и оборудования из третьих стран;
- отсутствие согласованной позиции стран — участниц ЕАЭС в части реагирования на внешние меры ограничительного характера;
- неготовность (нехватка квалифицированных кадров, устаревшая материально-техническая база и др.) к структурным изменениям в конфигурации промышленных производств, связанным с переходом к новой научно-технологической парадигме, появлением новых рынков и бизнес-моделей;
- недозагрузка обрабатывающих производств, в частности машиностроительных, недостаточный внутренний спрос на продукцию предприятий Союза;
- отсутствие интегрированной транспортно-логистической системы на пространстве ЕАЭС.

Приведенные риски требуют синхронизации усилий как на уровне объединения, так и на национальном уровне. Одной из главных проблем является зависимость от поставок иностранного оборудования и комплектующих. Мероприятия по переходу на отечественные разработки должны, с одной стороны, обеспечить выпуск критически важных элементов и систем, которые используются при производстве большинства оборудования, с другой — повысить уровень конкурентоспособности продукции.

Помимо общесистемных имеется ряд рисков секторального характера. Они затрагивают в том числе отрасли, выпускающие чувствительные для стран — участниц ЕАЭС товары (продукция автомобилестроения, машины и оборудование для сельского и лесного хозяйства и др.)²⁸. Рост конкуренции на внутреннем рынке ввиду производства продукции со схожими техническими характеристиками может привести к нереализации россий-

²⁸ Согласно ОНПС, общий перечень чувствительных товаров также включает продукцию легкой промышленности, металлургии, промышленность строительных материалов.

Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза. ЕЭК. 2015. <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/SiteAssets/брошюра%20рус%20OK%20NEW.pdf> (дата обращения: 05.03.2019).

ской продукции автомобилестроения²⁹, сельскохозяйственного машиностроения³⁰. К вероятным рискам относятся увеличение контрафактной сельскохозяйственной техники, товаров легкой промышленности.

Определенный риск представляют возможные ограничения на использование инструментов государственной политики тарифной защиты рынка и субсидирования производств, особенно в части высокотехнологичной продукции машиностроения. В связи с этим требуется устойчивая регуляторная среда, позволяющая сформировать единые условия для всех автопроизводителей ЕАЭС, унифицировать нормативные требования к производственным технологиям и др.³¹ Отдельного внимания заслуживает станкостроение как отрасль, поставляющая средства производства для всех обрабатывающих секторов. Так, доля российского импорта продукции станкостроения в целом достигает 91%, при этом растет спрос отечественных предприятий на высокотехнологичные станки и оборудование с высокой стоимостью³². Такие тенденции в целом характерны для всех стран-участниц.

Рекомендации по развитию интеграции

Рекомендации по углублению и развитию сотрудничества на пространстве ЕАЭС включают:

– формирование согласованных мер по встраиванию поставщиков нижних уровней (преимущественно МСП) в существующие цепочки стоимости в рамках ЕАЭС;

²⁹ Комплексный анализ состояния и развития автомобилестроения государств — членов Евразийского экономического союза. ЕЭК. 2016. <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/Материалы%20в%20разделе%20Аналитика/Отраслевые%20обзоры/analiz%20avto.pdf> (дата обращения: 05.03.2019).

³⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 июня 2017 г. № 1455-р «Об утверждении Стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года». <<http://static.government.ru/media/files/Va4B6YDTiuOitleLkDQ05MCbz4WrfZjA.pdf>> (дата обращения: 05.03.2019).

³¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 831-р «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности до 2025 года». <<http://static.government.ru/media/files/EVXNIplqvhAfF2Ik5t6l6kWrEIH8fc9v.pdf>> (дата обращения: 05.03.2019).

³² Проект Стратегии развития станкоинструментальной промышленности до 2030 года. <<http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/docs/strategy/project.pdf>> (дата обращения: 05.03.2019).

- углубление специализации хозяйствующих субъектов ЕАЭС, в том числе за счет достраивания отдельных элементов цепочки стоимости на уровне регионов стран-участниц;
- расширение использования действующих инновационных механизмов (в том числе Евразийских технологических платформ, Евразийской сети трансфера технологий, Евразийской цифровой платформы промышленной кооперации и субконтрактации и др.);
- активизация использования экономическими субъектами Евразийской информационной системы промышленности;
- расширение портфеля межгосударственных программ, включая реализацию программы поддержки кооперационных цепочек в кластерах.

На текущий момент не в полной мере реализован потенциал межгосударственных проектов, который может стать эффективным механизмом сотрудничества в промышленной сфере, особенно для проектов в машиностроении с высоким уровнем готовности. Межгосударственная программа поддержки кооперационных цепочек в кластерах нацелена на развитие международных кооперационных связей. В частности, предлагается разработать систему стимулов и мер поддержки участников от предприятий, научных и образовательных организаций, институтов развития, организаций инфраструктуры из стран Евразийского экономического союза, готовых интегрироваться в существующие и возникающие кластеры на пространстве ЕАЭС. В Российской Федерации накоплен положительный опыт поддержки кластеров, объединяющих представителей из разных регионов. Например, межрегиональный промышленный кластер электронных приборов, материалов и компонентов (Ставропольский край и Белгородская область); межрегиональный аэрозольный кластер (Ставропольский край, Тульская область, Карачаево-Черкесская Республика); межрегиональный промышленный кластер «Композиты без границ» (Республика Татарстан, Московская и Саратовская области). Основным положительным эффектом от межрегиональной кластерной кооперации — максимальный охват участников, представляющих разные сегменты цепочки создания добавленной стоимости, научные и технологические направления. Опыт межрегиональной кооперации в рамках кластеров может быть тиражирован с национального на наднациональный уровень. Объединяя регионы разных стран, кластеры выигрывают не только от большей критической массы и взаимного обогащения компетенций, но и от повышенной

вовлеченности органов власти³³. Предполагается, что за счет реализации межгосударственной программы поддержки кластеров со стороны разных национальных и региональных органов власти и институтов развития государств — членов ЕАЭС удастся увеличить системность и эффективность проводимой ими промышленной политики.

На основе Евразийской технологической платформы ведется работа над проектом «Интегрированная система государств — членов Евразийского экономического союза по предоставлению космических и геоинформационных услуг на основе национальных источников данных дистанционного зондирования Земли»³⁴.

Рекомендации по гармонизации нормативно-правового регулирования и стратегического планирования включают:

- развитие единой системы стратегического планирования и технологического прогнозирования развития промышленности на уровне Союза;

- разработку согласованной стратегии и дорожных карт развития новых производств, инженерного программного обеспечения и ряда других критически важных для промышленности направлений;

- модернизацию набора инструментов поддержки технологического перевооружения производственных предприятий на основе отечественных технологий с учетом секторальных особенностей и уровней готовностей технологий;

- разработку единого подхода в области стандартизации цифрового производства.

Рекомендации по максимизации политических и экономических эффектов для России ориентированы на усиление позиций в условиях структурной перестройки экономики и поддержку евразийских инициатив, включая:

³³ Эталонный пример трансграничного межрегионального кластера — Medicon Valley. Этот крупнейший в Скандинавии кластер наук о жизни создан на территории шведского лена Сконе и Столичной области Дании.

³⁴ Распоряжение от 4 августа 2017 г. № 90 «О проекте решения Совета Евразийской экономической комиссии “О проекте распоряжения Высшего Евразийского экономического совета ‘О сотрудничестве государств — членов Евразийского экономического союза в сфере предоставления космических и геоинформационных услуг на основе национальных источников данных дистанционного зондирования Земли’”». ЕЭК. 2017. <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/Rasporyazhenie_Kollegiya_90.pdf> (дата обращения: 05.03.2019).

- внедрение новых инструментов поддержки совместного инновационно-промышленного сотрудничества, в том числе СПИК и иных долгосрочных договорных и проектных механизмов;
- формирование набора инструментов стимулирования спроса на технологии, продукты и услуги на их основе, разработанные на пространстве ЕАЭС (например, налоговые льготы для приобретения цифровых решений, трансграничные цифровые испытательные полигоны и др.);
- расширение использования механизмов ЕАБР в портфеле инструментов поддержки промышленности Правительства Российской Федерации;
- трансляцию успешных российских практик в области научно-технической политики на уровень интеграционного объединения;
- создание мультимодальных транспортных коридоров на пространстве ЕАЭС;
- развитие приграничного сотрудничества экономических агентов.

В части финансирования проектов важная роль отводится Евразийскому банку развития (ЕАБР), функционал которого в части поддержки промышленности может быть существенно расширен. С 2018 г. Банк включен в схему действия механизма Минпромторга России по субсидированию части затрат заемщиков на уплату процентов. Такой опыт будет транслирован в других государствах ЕАЭС. Ранее ЕАБР стал участником механизма льготного кредитования сельхозпроизводителей Минсельхоза России. С учетом готовности работы с проектами на ранней стадии механизмы ЕАБР могут быть использованы для реализации инициатив в секторах длительной нехваткой инвестиционного финансирования, в первую очередь в машиностроении³⁵.

Для укрепления промышленного сотрудничества необходимо масштабирование проектов при широком вовлечении малого и среднего бизнеса. Внедрение передовых технологических решений упрощает возможности МСП по встраиванию в цепочки создания стоимости, стимулируя смежные виды деятельности, а также обеспечивая поставки отечественных частей и комплектующих нижних уровней для машиностроительного комплекса (авиа-, автомобилестроение и др.).

³⁵ Стратегия Евразийского банка развития на период с 2018 по 2022 год. ЕАБР. 2018. <https://eabr.org/upload/data/strategy_2018_2022.PDF> (дата обращения: 05.03.2019).

В области промышленной интеграции странами Союза взят курс на постепенный переход к развитию собственных современных производств по выпуску продукции с высокой добавленной стоимостью. Внедрение цифровых технологий как ключевой источник роста позволит повысить эффективность предприятий, обеспечит формирование диверсифицированного продуктового портфеля, а также их дальнейший выход на внешние рынки. Переход на новую научно-технологическую парадигму потребует опережающего развития системы исследований и разработок, современных механизмов ее управления, взаимодействия всех участников — научного сообщества, образовательных организаций, бизнеса и государства. В связи с этим на первый план выходят вопросы совершенствования промышленной политики стран, которая должна отвечать современным вызовам и формировать таким образом устойчивую основу для дальнейшего развития ЕАЭС.

3. Энергоэффективность и «зеленый» рост на повестке устойчивого социально-экономического развития ЕАЭС

Стратегические интересы России

Проблематика повышения энергоэффективности и перехода к «зеленому» росту представляет собой стратегическое направление для российского топливно-энергетического комплекса (ТЭК), обозначенное в ключевых нормативных правовых документах. В числе вызовов, с которыми сталкивается отечественная энергетика, — высокая энергоемкость экономики, значительный износ основных фондов, высокая импортозависимость (особенно в энергетическом машиностроении), низкая инновационная активность предприятий комплекса и ограниченные научно-технические заделы.

Энергоемкость ВВП России существенно превосходит аналогичный показатель развитых стран, в том числе с холодным климатом. Снижение энергоемкости позволит повысить конкурентоспособность отечественной промышленности, снизить нагрузку на ТЭК и жилищно-коммунальное хозяйство и улучшить экологическую ситуацию. Для решения этой задачи был принят Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261 «Об энергосбережении и

о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и федеральная государственная программа, а во всех субъектах Федерации — региональные программы повышения энергоэффективности. Эти меры способствовали повсеместной модернизации систем теплоснабжения, оснащению приборами учета потребляемых ресурсов, внедрению энергоэффективных технологий в промышленности и др., которые к 2020 г., по оценкам экспертов, позволят снизить энергоемкость российского ВВП на 23% вместо ранее запланированного целевого значения показателя (40% по сравнению с 2007 г.).

Инвестиции в снижение энергоемкости экономики могут ежегодно обеспечить дополнительный прирост ВВП до 2%. Однако модернизация и переоснащение промышленности на практике часто ограничены коротким горизонтом планирования, высокой стоимостью заемных средств, отсутствием экономических стимулов (при монопольном положении на рынке) или сводятся к проведению энергетического аудита. Значительные усилия по снижению энергоемкости необходимы и в ТЭК: эффективность передачи электроэнергии российских предприятий отстает от ведущих иностранных компаний на 30–50%, коэффициент полезного действия конденсационных газовых электрических станций ниже на 20–30%.

Для решения указанных проблем была принята Государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики»³⁶, включая изменения и дополнения, направленные на строительство и модернизацию нефтегазохимических предприятий; более широкое использование газомоторного топлива; активизацию добычи торфа; стимулирование международного сотрудничества в энергетике; возмещение территориальным сетевым организациям недополученных доходов, вследствие притяжения экономически обоснованных тарифов.

Среди семи приоритетов Стратегии научно-технического развития Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642) заявлены «переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, повыше-

³⁶ Государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321). <<http://government.ru/programs/227/events/>> (дата обращения: 28.03.2019).

ние эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья, формирование новых источников, способов транспортировки и хранения энергии». Приоритеты будут реализованы посредством комплексных научно-технических программ.

В Основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 г. № 1-р) определены цели развития возобновляемой энергетики в России. Правительством Российской Федерации установлены целевые показатели по локализации производства компонентов оборудования для установок на возобновляемых источниках энергии (ВИЭ) по видам, обязательные для выполнения при получении квалификации на рынке электроэнергии (мощности). Механизм поддержки ВИЭ на рынке электроэнергии включает установление целевых показателей развития ВИЭ по видам до 2024 г.; обязательную квалификацию генерирующих объектов ВИЭ для участия на рынке электроэнергии и другие меры поддержки. Более широкое использование возобновляемых источников энергии, в том числе для автономной генерации, экономически оправдано в России и имеет большой потенциал на территориях с изолированной энергосистемой. Данный вектор развития потребует развития и наращивания отечественных компетенций в этой сфере и одновременно открывает широкие возможности для выхода на внешние рынки со схожими условиями (экспорт технологий, оборудования и услуг для ВИЭ-генерации). Кроме того, более широкое использование ВИЭ будет способствовать выполнению международных обязательств России по ограничению выбросов парниковых газов.

Текущее состояние интеграции

Государства — члены ЕАЭС занимают ведущие позиции в мире по объемам разведанных ископаемых энергоресурсов, при этом основная часть ресурсов газа, нефти и угля сосредоточена на территории России. Значительными запасами нефти и угля также располагает Казахстан. Российские и казахские компании совместно производят 85% энергоресурсов Союза. К примеру, общий рынок природного газа ЕАЭС (оптовая торговля и магистральные поставки газа) составляет всего 7% от российского. Поэтому ценообразование на рынках энергоносителей стран ЕАЭС в основном определяется российскими производителями.

Документы ЕАЭС в рассматриваемой сфере разрабатываются Департаментом энергетики Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), при котором созданы Консультативный комитет по электроэнергетике и Консультативный комитет по нефти и газу. Работу Департамента курирует член Коллегии (министр) по энергетике и инфраструктуре. На сегодняшний день уже проделан определенный объем работы, позволяющий говорить о значительном развитии интеграционных процессов ЕАЭС в энергетике в целом. В 2011 г. президентами Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан была принята Декларация о евразийской экономической интеграции, в которой отмечены договоренности по созданию евразийских сетей в сфере энергетики и формированию согласованной энергетической политики. В XX разделе Договора о Евразийском экономическом союзе³⁷, подписанного тремя годами позже, определены основные направления взаимодействия стран-членов в энергетике (ст. 79), среди которых отмечены:

- обеспечение развития конкуренции на общих рынках энергетических ресурсов и недискриминационных условий для хозяйствующих субъектов государств-членов;
- обеспечение рыночного ценообразования и отсутствие технических, административных и прочих препятствий торговле энергетическими ресурсами, соответствующим оборудованием, технологиями и связанными с ними услугами;
- обеспечение развития транспортной инфраструктуры общих рынков и создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в энергетический комплекс государств-членов;
- гармонизация национальных норм и правил функционирования технологической и коммерческой инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов.

Кроме того, в Договоре о ЕАЭС указаны основные этапы формирования общего электроэнергетического рынка (ст. 81) и условия доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики (ст. 82), общего рынка газа (ст. 83) и общего рынка нефти и нефтепродуктов (ст. 84) а также полномочия ЕЭК (ст. 85), которые сводятся к мониторингу за исполнением данного раздела.

Установлены сроки окончания формирования общих рынков электроэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов — до 1 января

³⁷ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

2025 г. Первый этап создания общих рынков состоялся в конце 2010 г., когда было подписано 15 соглашений. Благодаря существующим заделам общий рынок электроэнергии планируется создать на пять лет раньше — до середины 2019 г. По итогам совещания представителей уполномоченных органов государств ЕАЭС в сфере энергетики в мае 2018 г. было согласовано, что международный договор об общем электроэнергетическом рынке будет оформлен как Приложение № 21 к действующему Договору о ЕАЭС. Также была достигнута договоренность, что «межгосударственная передача электроэнергии (мощности) в целях исполнения обязательств в отношении субъектов электроэнергетики третьих государств будет регулироваться законодательством страны — участницы ЕАЭС, через территорию которой осуществляется такая передача», а все правила функционирования общего электроэнергетического рынка должны будут вступить в силу одновременно.

Приложение № 22 к действующему Договору о ЕАЭС устанавливает правила доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа, включая основы ценообразования и тарифной политики, а Приложение № 23 устанавливает порядок организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов.

Несмотря на ускоренное развитие общего рынка электроэнергии, остается нерешенным ряд вопросов, в том числе «возможности обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики через коммерческого агента (уполномоченную организацию), расчетной валюты и единого времени (“среднеевропейского” или “московского”) при определении сроков совершения действий на централизованных торгах электрической энергией на общем электроэнергетическом рынке ЕАЭС»³⁸.

В ст. 52 Договора о ЕАЭС обозначена разработка технических регламентов Союза и стандартов, в том числе с целью обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения, что можно отнести к задачам «зеленой» энергетики. Однако прочих положений, связанных с развитием «зеленой» энергетики и отдельных

³⁸ Формат договора об общем электроэнергетическом рынке Союза согласован на уровне заместителей министров энергетики стран ЕЭК. Пресс-релиз ЕЭК. 16.05.2018. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/16-05-2018-3.aspx>> (дата обращения: 28.03.2019).

ее элементов, в Договоре о ЕАЭС нет. Вместе с тем каждая страна имеет свой набор нормативно-правовых актов национального уровня, направленных на повышение энергоэффективности и ресурсосбережение, поддержку ВИЭ.

Приоритет «Ресурсосбережение и повышение энергоэффективности» входит в число направлений, перечисленных в Решении Высшего Евразийского экономического совета от 16 октября 2015 г. № 28 «Об основных направлениях экономического развития Евразийского экономического союза». В 2018 г., в период председательства России в ЕАЭС, в качестве приоритетных были отмечены сегменты энергетики, по которым взаимодействие в ЕАЭС почти не ведется: атомная энергетика и возобновляемые источники энергии. В своем обращении Президент России В.В. Путин отметил, что в связи с высоким интересом к этим вопросам со стороны бизнеса и населения они могли бы развиваться и в многостороннем, союзном формате.

В ЕАЭС сформированы и функционируют Технологические платформы «Технологии добычи и переработки твердых полезных ископаемых», «Технологии экологического развития»³⁹, которые тематически близки созданным в России Технологической платформе твердых полезных ископаемых и Технологической платформе «Технологии экологического развития». Взаимодействие организаций ЕАЭС в рамках технологических платформ способствует развитию научно-технической и инновационной кооперации стран-членов и росту их научно-технического потенциала в сфере энергетики и охраны окружающей среды.

В целом в ЕАЭС национальное регулирование в энергетике преобладает над наднациональным. Нормативные правовые акты стран — членов ЕАЭС в сфере энергоэффективности и «зеленого» роста постоянно совершенствуются. Также существует множество подзаконных актов (например, регулирующих тарифы на электроэнергию из возобновляемых источников). Несмотря на формирующуюся нормативную правовую базу, по большинству показателей, характеризующих «зеленую» энергетику и «зеленую» экономику, страны ЕАЭС отстают от развитых экономик. К примеру, энергоемкость ВВП в Беларуси составляет 0,17, в Казахстане — 0,207, а в

³⁹ Евразийские технологические платформы. ЕЭК. 2017. <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/brushura%20ЕТР.pdf> (дата обращения: 28.03.2019).

России — 0,323⁴⁰. Для сравнения, в Германии энергоемкость ВВП равна 0,101. По оценке экспертов, снижение энергоемкости ВВП всех стран Союза на 20% позволит получить экономический эффект в размере 25 млрд долл.⁴¹

В энергопотреблении ЕАЭС доминируют ископаемые источники энергии. В то же время во всех странах-членах растет доля возобновляемых источников. Лидером по доле ВИЭ в энергобалансе среди стран — участниц ЕАЭС является Республика Армения. По итогам 2017 г. этот показатель в Армении достиг 32,5% (планируется его повысить в 2 раза — до 70%). В остальных странах ЕАЭС доля ВИЭ в энергобалансе пока колеблется в пределах нескольких процентов, однако приняты программы по поддержке этого сегмента.

Для достижения заявленных интеграционных целей ЕЭК взаимодействует с научными и экспертными организациями, университетами и национальными органами власти. Так, в 2017 г. было подписано совместное заявление о сотрудничестве между Департаментом энергетики ЕЭК и российским «Национальным межотраслевым союзом организаций в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности»⁴². В том же году был подписан Меморандум о сотрудничестве в сфере энергетики с Мировым энергетическим советом (World Energy Council)⁴³. В Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов Евразийского экономического союза (принята 6 декабря 2018 г.) говорится о «формировании “территории инноваций” и стимулировании научно-технических прорывов посредством <...> объединения усилий по созданию и использованию новых технологий и инноваций, включая проработку

⁴⁰ Энергоэффективность и энергосбережение станут новыми важными приоритетами в деятельности ЕЭК. Пресс-релиз ЕЭК. 08.09.2017. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/8-09-2017.aspx>> (дата обращения: 28.03.2019).

⁴¹ Эксперты обсудили энергоэффективность ТЭК в странах ЕАЭС. Пресс-релиз ЕЭК. 06.03.2017. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/6-03-2017.aspx>> (дата обращения: 28.03.2019).

⁴² О Национальном союзе энергосбережения. Портал «Энергоэффективная Россия». <http://www.energy2020.ru/national_union_of_energy/about/> (дата обращения: 28.03.2019).

⁴³ ЕЭК наладит сотрудничество с Мировым энергетическим советом. Пресс-релиз ЕЭК. 26.10.2017. <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/26_10_17_2.aspx> (дата обращения: 28.03.2019).

совместных проектов и мероприятий научно-технологического развития, в том числе в сфере зеленых технологий, энергосбережения, энергоэффективности, возобновляемых источников энергии, <...> применении наилучших доступных технологий в области охраны окружающей среды». Также в документе обозначены перспективы «реализации государствами — членами ЕАЭС (кооперационных) проектов с интеграционной составляющей» в энергетическом машиностроении.

Риски и барьеры для развития интеграции

Несмотря на значительное углубление интеграционных процессов в сфере энергоэффективности и «зеленого» роста, существуют риски и барьеры на пути этих процессов. К основным факторам, которые препятствуют формированию скоординированного подхода стран — членов ЕАЭС к проблемам энергоэффективности и «зеленой» энергетики, можно отнести следующие:

- высокий уровень монополизации на рынках традиционных энергоресурсов и непрозрачность механизмов рыночного ценообразования;
- лоббирование со стороны добывающих отраслей;
- длительный инвестиционный цикл в отрасли;
- высокая волатильность цен на энергоресурсы на рынках ЕАЭС и мировых рынках;
- валютные риски при осуществлении торговли в валютах стран — не-членов ЕАЭС;
- перекрестное субсидирование на энергетических рынках;
- отсутствие научно-технических заделов, позволяющих занять значимую долю на мировых рынках наукоемкой и высокотехнологической продукции;
- дефицит квалифицированных специалистов — инженеров-энергетиков;
- достаточный объем или избыток установленной мощности во всех странах ЕАЭС;
- более быстрое развитие российского рынка электроэнергии по сравнению со странами-партнерами (в частности, в России уже применяется посуточное регулирование, различные ценовые зоны, что не является необходимым для небольших экономик);
- различные национальные приоритеты в энергетике и особенности принятия политических решений.

Рекомендации по развитию интеграции

Рекомендации по углублению и развитию сотрудничества на пространстве ЕАЭС

Сегодня интеграционные процессы ЕАЭС в энергетике идут не в полную силу. Если по электроэнергетике уже принята соответствующая программа, по рынкам нефти и газа принятие разработанных программ со сроком реализации до 2024 г. задерживается на год. Для формирования единых энергетических рынков необходимо решить следующие задачи:

- обеспечить свободный доступ на эти рынки всех хозяйствующих субъектов;
- гарантировать доступ всех хозяйствующих субъектов к системам транспортировки энергоносителей (кроме транспортировки нефтепродуктов, где эта проблема не так ярко выражена в связи с высокой конкуренцией);
- обеспечить рыночное ценообразование на энергоносители;
- установить жесткий контроль и гарантировать реализацию антимонопольных правил.

Обсуждается возможность перехода к использованию валюты государств-участников при торговле энергоресурсами. Это решение обусловлено резкими скачками цен на мировых энергетических рынках, а также необходимостью снижения зависимости от иностранных валют и зарубежной биржевой торговли. Реализация этих решений сдерживается нерешенными вопросами в области налогообложения и финансового сотрудничества, значительной монополизацией сырьевых рынков ЕАЭС. В то же время есть и определенные заделы — функционирующая на протяжении нескольких лет Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа (СПбМТСБ), а также обязательства компаний выставлять на торги определенные объемы энергоресурсов. На СПбМТСБ уже проводятся торги нефтепродуктами, произведенными в государствах — членах ЕАЭС с поставкой в Россию.

Другим перспективным инструментом интеграции может стать поддержка научных исследований международных исследовательских консорциумов из стран ЕАЭС по различным направлениям энергетических исследований с помощью существующих механизмов государственных научных фондов. Эта мера позволит укрепить центры компетенций, сохранить и преумножить существующие научные заделы и международное научно-техническое сотрудничество в энергетике внутри ЕАЭС.

Рекомендации по гармонизации нормативно-правового регулирования и стратегического планирования

С 2021 г. в ЕАЭС планируется обеспечить прозрачное тарифообразование на транспортировку энергоресурсов, принципы и методика расчета которого будут закреплены соответствующим договором. Эта система придет на смену двусторонним соглашениям между государствами-членами, которые регулируют тарифы в настоящее время.

В российских балансовых пунктах осуществляется торговля газом (Надым и Вынгапуровская), который транспортируется до границ Казахстана и Беларуси, а газотранспортная сеть Казахстана соединена с российской единой системой газоснабжения. Балансовые пункты в Александровом Гае и Петровске позволят вывести газ Республики Казахстан на российский рынок. Для расширения биржевой торговли природным газом потребуется разработка нормативно-правовой базы биржевого рынка газа ЕАЭС. В российском законодательстве изменения коснутся ФЗ РФ № 117 «Об экспорте газа», постановления Правительства Российской Федерации № 566 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам реализации газа в Российской Федерации», приказа ФСТ России № 216-э/1 «Об утверждении тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам, входящим в ЕСГ, для независимых организаций». Изменения потребуются и в нормативных правовых документах, регулирующих порядок и условия прохождения газа через таможенные границы России со странами — участницами ЕАЭС. Будет необходимо согласовать порядок действий в случае несоответствия фактических объемов выборки газа и договорных объемов (посуточно и помесечно). Также должен быть определен состав участников торгов со стороны стран ЕАЭС и порядок их допуска к торгам⁴⁴.

Также необходимо планомерно проводить работу по гармонизации нормативно-правового регулирования в отдельных сегментах энергетической отрасли (ВИЭ, применение мирного атома), что потребует детальной работы по анализу нормативной правовой базы в каждой стране ЕАЭС. Кроме того, необходимо

⁴⁴ Адамкул Жунусов: «Рекомендации экспертов будут использованы при создании общего энергетического рынка Союза». Пресс-релиз ЕЭК. 15.12.2017. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/15-12-2017-4.aspx>> (дата обращения: 28.03.2019).

приступить к разработке нормативно-правовой базы ЕАЭС и гармонизации нормативных правовых актов стран-участниц для осуществления биржевой торговли природным газом и нефтью. Для ослабления зависимости от колебания курсов также потребуются проработка конкретных шагов по переходу к использованию валют государств-участников при торговле энергоресурсами.

*Рекомендации по максимизации политических
и экономических эффектов для России*

Сегодня очевидно, что партнеры России по ЕАЭС продолжают развитие различных сегментов «зеленого» роста. Для содействия модернизации производства посредством замены оборудования на более энергоэффективное и реализации проектов в сфере «чистой энергетики» могут применяться инструменты «зеленого» кредитования⁴⁵. Реализуемые в странах ЕАЭС программы по развитию ВИЭ-генерации должны быть продолжены и расширены. Поскольку себестоимость электроэнергии из ВИЭ преимущественно зависит от стоимости заемных средств⁴⁶ и степени зрелости рынка (эффекта масштаба), основным инструментом государственной политики на начальном этапе формирования этого сегмента должно стать льготное софинансирование строительства таких станций, а также предоставление субсидий на покупку ВИЭ-энергоустановок индивидуальными пользователями и домохозяйствами. Среди возможных форм поддержки — льготное кредитование Евразийского банка развития, а также субсидирование ставок по кредитам, предоставляемым через коммерческие банки или Фонд развития промышленности (при условии расширения мандата и лимитов финансирования). Индикаторы «зеленого» роста ОЭСР могут быть адаптированы и использоваться странами ЕАЭС для мониторинга прогресса в этой области: оценки текущего уровня и основных эффектов как в энергетике, так и в смежных отраслях⁴⁷.

⁴⁵ Loan Market Association (2018). Green Loan Principles. <https://www.lma.eu.com/application/files/9115/4452/5458/741_LM_Green_Loan_Principles_Booklet_V8.pdf> (дата обращения: 29.06.2018).

⁴⁶ Стоимость киловатт-часа в российских регионах, богатых солнечными ресурсами, может варьировать от 2,0 до 2,6 руб. при процентной ставке 2 и 5% годовых соответственно.

⁴⁷ Показатели «зеленого» роста ОЭСР. Итоги семинара 7 июля 2015 г. Минэкономразвития России. 13.08.2015. <<http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/f0ad3af9-66c4-496b-a26e-35d4ab620890/Итоги+семинара>>.

Представляется целесообразным внесение изменений в Договор о ЕАЭС с целью включения в него более широкого спектра вопросов в энергетике: повышение энергоэффективности, сотрудничество в возобновляемой и атомной энергетике. Для такого сотрудничества уже имеется ряд предпосылок, что в перспективе делает возможным обмен и торговлю технологиями, оборудованием, обучение кадров, предоставление субсидий (льгот) производителям на уровне ЕАЭС. Для поддержания регулярных контактов с промышленными партнерами и оперативной проработки документов, по примеру Электроэнергетического совета СНГ, в ЕАЭС может быть создан Совет по мирному атому (с учетом энергетического и неэнергетического применения атомных технологий).

4. Транспорт и инфраструктура — основа евразийской интеграции

Стратегические интересы России

Развитие транспортных услуг занимает особое место в рамках обеспечения «четырёх свобод» в процессе интеграции, так как создает условия для наращивания физической взаимосвязанности, поскольку совершенствование работы общих рынков не представляется возможным без качественного развития инфраструктуры и транспортно-логистических систем. Более того, степень интеграции стран в цепочки добавленной стоимости напрямую зависит от качества транспортной инфраструктуры. Для государств — членов ЕАЭС, в силу их уникального географического положения на всем евразийском континенте, этот вопрос имеет особую важность и требует разработки не только общих подходов, но и надстройки нишевых инструментов, способных повысить эффективность транспортной отрасли и на национальном, и на общесоюзном уровне.

Для России, в силу абсолютного качественного и количественного превосходства национальной транспортной отрасли среди других в ЕАЭС, открытость и гармонизированность транспортных рынков Союза позволяет получить большие преимущества для российских игроков транспортного рынка, поскольку они занимают наиболее прочные позиции.

Раскрытие стратегического потенциала ЕАЭС и государств-членов в области транспорта связано прежде всего с железнодорожными перевозками, а в случае России — с комплексным развитием железнодорожного, речного и морского транспорта. Такой дисбаланс достижений и приоритетов требует выработки дополнительного пакета инструментов для реализации национальных интересов стран Союза в области транспорта через инструменты евразийской интеграции, поэтому сфера транспорта является значимым элементом в обеспечении экономического роста России и ЕАЭС в целом.

В рамках Договора о ЕАЭС предусмотрено осуществление скоординированной (согласованной) транспортной политики, направленной на обеспечение экономической интеграции, последовательное и поэтапное формирование единого транспортного пространства и создание общего рынка транспортных услуг⁴⁸. Реализация транспортной повестки и последующее создание общего рынка транспортных услуг закреплены в перечне стратегических направлений деятельности ЕАЭС. На текущий момент евразийская транспортная повестка реализуется преимущественно через деятельность Евразийской экономической комиссии и Евразийского межправительственного совета.

На национальном уровне Российская Федерация неоднократно подтверждала свою приверженность целям модернизации транспортной инфраструктуры и ее интенсивной интернационализации. Это находит отражение в ряде государственных инициатив и стратегических документов, таких как «Транспортная стратегия развития Российской Федерации на период до 2030 года», Государственная программа «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)», «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры России до 2024 года», «Международная кооперация и экспорт», «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» и др.

На нормативном уровне задачи в области развития транспорта плотно увязываются с реализацией национальных приоритетов в области модернизации экономики, диверсификации и наращивания экспорта, построения цифровой экономики.

⁴⁸ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. Ст. 86. Скоординированная (согласованная) транспортная политика. <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/> (дата обращения: 17.03.2019).

Текущее состояние интеграции

В качестве показателя, свидетельствующего о наличии прогресса в улучшении транспортной системы ЕАЭС, можно рассматривать объемы грузоперевозок всеми видами транспорта, которые в 2017 г. достигли 12,4 млрд т, что на 2,6% выше, чем в 2016 г.⁴⁹ По данным за январь — июнь 2018 г., рост продолжился и относительно соответствующего периода 2017 г. составил 3,7% (табл. 1).

Россия и Казахстан, на которые в сумме приходится 96% всех грузоперевозок, являются несомненными лидерами по данному показателю. Кыргызстан и Армения играют малозначительную роль в грузоперевозках, однако Армения за пять лет сократила свое отставание от Кыргызстана как за счет более чем двукратного роста, так и за счет снижения грузоперевозок Кыргызстана примерно на четверть (по данным за январь — июнь 2018 г., объем перевозок грузов всеми видами транспорта составил по 14,4 млн т)⁵⁰.

Таблица 1. Перевозки грузов на территории стран ЕАЭС всеми видами транспорта в 2013–2017 гг. (млн т)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Январь — июнь 2018 |
|------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------------|
| Армения | 12,3 | 10,2 | 11,1 | 20,5 | 28 | 14,4 |
| Беларусь | 471,2 | 467,5 | 447,2 | 417,6 | 439,5 | 221,6 |
| Казахстан | 3508 | 3749,8 | 3733,8 | 3729,2 | 3916,2 | 1838,6 |
| Кыргызстан | 41 | 28,9 | 29,7 | 31,2 | 31,9 | 14,4 |
| Россия | 8264 | 8006 | 7579 | 7695 | 7985 | 3740,5 |
| ЕАЭС | 12 296,5 | 12 262,4 | 11 800,8 | 11 893,5 | 12 400,6 | 5829,5 |

Источник: Евразийская экономическая комиссия.

За время существования ЕАЭС грузооборот вырос на 6,9%, достигнув значения 6172 млрд ткм в 2017 г. (табл. 2). Относительно 2013 г. во всех странах (за исключением Кыргызстана) зафиксирован рост в 2017 г. Лидером по данному показателю является Россия, что вызвано особенностями государства: обширные территории и широкая транспортная сеть. В первые два квартала 2018 г. наблю-

⁴⁹ Евразийский экономический союз: цифры и факты. Библиотека евразийской интеграции. 2018. <[http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/ЕЭК%20-%20Брошюра%20\(Цифры%20и%20факты\)_разворот.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/ЕЭК%20-%20Брошюра%20(Цифры%20и%20факты)_разворот.pdf)> (дата обращения: 18.03.2019).

⁵⁰ Там же.

дался рост относительно соответствующего периода предыдущего года во всех странах, за исключением Армении, где грузооборот снизился на 3,9%⁵¹.

Таблица 2. Грузооборот на территории стран ЕАЭС всех видов транспорта в 2013–2017 гг. (млрд ткм)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Январь — июнь 2018 |
|------------|--------|-------|--------|--------|--------|--------------------|
| Армения | 4,2 | 4,2 | 3,7 | 3,9 | 4,3 | 2,1 |
| Беларусь | 130,8 | 131,4 | 126 | 125,8 | 133,3 | 68,2 |
| Казахстан | 495,4 | 554,9 | 546,3 | 518,6 | 555,4 | 281,9 |
| Кыргызстан | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 1,1 |
| Россия | 5084 | 5080 | 5094 | 5185 | 5477 | 2770,9 |
| ЕАЭС | 5717,1 | 5773 | 5772,5 | 5835,8 | 6172,6 | 3124,2 |

Источник: Евразийская экономическая комиссия.

Также стоит отметить рост пассажирских перевозок на пространстве ЕАЭС на 600 млн человек за 2015–2017 гг.⁵² Однако промежуточные данные за январь — июнь 2018 г. фиксируют снижение относительно соответствующего периода 2017 г. данного показателя в Армении (–7,6%), России (–2,6%), Беларуси (–0,1%). В то же время в ЕАЭС подтверждается общемировой тренд на повышение спроса на авиаперевозки. За последние три года зафиксирован рост на 15,7% до 119,5 млн человек (положительная динамика фиксируется и в первые два квартала 2018 г.), что является наибольшим приростом на уровне ЕАЭС среди существующих видов транспорта.

Значимую роль в реализации транспортной повестки ЕАЭС играет стратегическая инициатива по сопряжению ЕАЭС и ЭПШП. Несомненно, наибольший позитивный эффект данная стратегия создает для Казахстана и России, так как именно на территории этих стран проходят перспективные транспортно-логистические коридоры (Северный Евроазиатский коридор, Центральный Евроазиатский коридор)⁵³. Указанные маршруты характеризуются благоприятным рельефом местности, уже функ-

⁵¹ Там же.

⁵² Там же.

⁵³ *Винокуров Е.* Об экономическом поясе Шелкового пути. <<https://eabr.org/press/comments/ob-ekonomicheskom-poyase-shelkovogo-puti/>> (дата обращения: 12.02.2019).

ционирующей транспортной инфраструктурой и наличием всего двух таможенных границ (КНР — ЕАЭС — ЕС).

О наличии прогресса в совершенствовании евразийской транспортной политики свидетельствует факт отсутствия контроля транспорта на внутренних границах⁵⁴. В 2016 г. была согласована программа либерализации каботажных автоперевозок и определены унифицированные внутригосударственные тарифы на железнодорожные грузоперевозки⁵⁵.

Создание Объединенной транспортно-логистической компании (ОТЛК), выступающей в роли единого оператора контейнерных перевозок в ЕАЭС, является еще одним достижением евразийской интеграции в сфере транспорта. К настоящему времени уже есть подтверждение эффективности работы компании. Так, за январь — август 2018 г. объем контейнерных перевозок по маршруту «Китай — Европа — Китай» увеличился почти в 2 раза по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, достигнув показателя в 157 тыс. TEU (twenty-foot equivalent unit)⁵⁶. Данные за 2018 г. еще не обнародованы, однако, по оценкам компании, по итогам 2018 г. значение данного показателя достигнет 275–280 тыс. TEU, что на 60% выше, чем в 2017 г. В 2019 г. планируется перевезти около 350 тыс. TEU⁵⁷.

Риски и барьеры для реализации интеграции

Сегодня формирование единого транспортного пространства на территории Союза сталкивается с рядом проблем как технического, так и политического характера, связанных с нежеланием отдельных государств создавать конкурентную среду для собственных национальных грузовых и пассажирских перевозчиков. В общем виде комплекс барьеров и рисков, стоящих перед Союзом в части совершенствования евразийской интеграции в сфере транспорта, можно представить следующим образом:

– относительно низкий уровень развития транспортно-инфраструктурного потенциала на уровне ЕАЭС. Это и неудовлет-

⁵⁴ Таможенно-логистический портал «Виртуальная таможня». Грузооборот в ЕАЭС за 6 лет вырос на 16%. <www.vch.ru/event/view.html?alias=gruzooborot_v_eaes_za_6 лет_vyugos_na_16> (дата обращения: 18.02.2019).

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ ОТЛК. По итогам 2018 г. рост объема перевозок ОТЛК ЕРА составит около 60%. <<https://www.utlc.com/news/itogi-2018-goda/>> (дата обращения: 15.03.2019).

ворительное состояние полотна в отдельных регионах (в Армении не функционирует около 40% железных дорог), и недостаточная электрификация линий (например, в Беларуси она составляет 25% от всей эксплуатационной длины ж/д путей)⁵⁸;

– недостаточный уровень развития институциональной и нормативно-правовой базы ЕАЭС в области железнодорожного транспорта из-за низкой степени унификации регулятивных документов;

– асимметрия информации в области мониторинга развития инфраструктуры в странах ЕАЭС вплоть до предоставления достоверной информации контролирующим инстанциям;

– недостаток каналов коммуникации между странами в области дорожного строительства и автоперевозок с учетом различий в практиках строительства дорог и их эксплуатации;

– низкая квалификация кадров, обслуживающих транспорт и строительство инфраструктуры;

– нехватка оборотного капитала, ограниченные возможности банковской системы по финансированию инфраструктурных проектов;

– конкуренция с китайскими автоперевозчиками. Дешевизна китайских грузовых услуг может серьезно нарушить равновесие на российском и казахстанском грузовом рынке;

– ограничения в наращивании транзитных грузоперевозок через территорию России, в том числе дисбалансы в сфере ж/д транспорта, препятствующие «контейнеризации» различных номенклатур в экспортном и внутреннем сообщении.

Для России как обладательницы наиболее развитого транспортного рынка в Союзе на сегодняшний день сложилась ситуация, что «недоинтеграция» в области транспорта наносит прямой урон интересам национального транспортного рынка, а в более широком смысле — стратегическим экономическим и политическим интересам, поскольку для российского транспорта либерализация означает более быстрое укрепление конкурентных преимуществ, чем для других государств-членов. Такая асимметрия интересов требует выработки дополнительных стимулирующих инструментов для других государств-членов, в противном случае вероятно их значительное сопротивление российским инициати-

⁵⁸ Ковалев М.М., Королева А.А., Дутина А.А. Транспортная логистика в Беларуси, состояние, перспективы. <www.elib.bsu.by/bitstream/123456789/185854/2/Транспортная%20логистика.pdf> (дата обращения: 15.03.2019).

вам в области транспортного регулирования на уровне наднациональных институтов ЕАЭС.

Рекомендации по развитию интеграции

Для углубления и развития сотрудничества в транспортно-логистической сфере на пространстве ЕАЭС можно дать следующие рекомендации.

– Необходимо дальнейшее развитие межправительственного взаимодействия при участии и под эгидой ЕЭК. Для России целесообразно продвижение национальных интересов через инструменты интеграции в области транспорта и транспортной инфраструктуры именно в рамках данного взаимодействия. Из-за различия отдельных приоритетов и преимуществ других стран ЕАЭС необходимо увязывать транспортную повестку с инфраструктурной (в первую очередь для Казахстана и Армении), энергетической (для Киргизии), торговой (для Беларуси).

– Целесообразен запуск нишевых инициатив для решения локальных проблем и создания наглядной «истории интеграционного успеха». Перспективным направлением представляется проработка вопроса организации совместных образовательных программ профиля «логистика Евразии» с целью изучения дополнительных возможностей повышения качества и эффективности перевозок на пространстве ЕАЭС. Россия, обладающая опытными кадрами в данной сфере, может предоставить площадку и координаторов для реализации таких программ.

– Необходимы целевые инструменты для обеспечения потенциала России и ЕАЭС в области транзита контейнерных грузоперевозок с упором на железнодорожный транспорт. Достижение роста контейнерного оборота в первую очередь зависит от увеличения транзита и контейнеризации экспорта и внутреннего оборота. На сегодняшний день для обеспечения роста транзитных поставок необходимо, по различным оценкам, привлечь более 1 млн условных контейнеров (ТЕУ), для контейнеризации внутреннего оборота и экспорта — порядка 60 млн т или 4 млн ТЕУ. В настоящее время между государствами — членами ЕАЭС практически отсутствует контейнеризованная торговля. В связи с этим для устранения существующих проблем представляется важным внедрение технологий контейнеризации в регионы России и страны ЕАЭС. Это позволит в горизонте 5–8 лет перевести в контейнеры до 3–4 млн ТЕУ.

Для гармонизации нормативно-правового регулирования и стратегического планирования России и ЕАЭС важно следующее.

– Вслед за созданием нового Таможенного кодекса ЕАЭС необходимо активизировать процесс унификации транспортного законодательства стран ЕАЭС и создавать постоянные каналы коммуникации по вопросам применения лучших мировых и региональных практик в сфере строительства и эксплуатации инфраструктуры (в первую очередь дорог), что впоследствии приведет к созданию единых технических стандартов.

– Принципиально важным представляется отдельная проработка вопроса либерализации воздушного транспорта. В данном направлении следует начать с гармонизации законодательства государств-членов по части гражданской авиации по следующим направлениям: летная годность воздушных судов, выдача свидетельств авиационному персоналу, управление безопасностью полетов, безопасная перевозка опасных грузов по воздуху, расследование авиационных происшествий и инцидентов⁵⁹.

В целях максимизации политических и экономических эффектов для России с учетом стратегических задач ее социально-экономического развития в области транспорта целесообразно реализовать следующий комплекс мер.

В краткосрочной перспективе:

– представляется важной выработка странами ЕАЭС общей позиции по работе с третьими странами в части диспетчеризации транспортных потоков, унификации документооборота;

– необходимо разработать план по синхронизации инвестиций в инфраструктуру, новые виды транспорта, развитие транспортного машиностроения.

В среднесрочной перспективе:

– обеспечить поддержку частных инициатив в странах ЕАЭС по развитию интеллектуальных транспортных систем, их интеграции в государственные услуги, уменьшению роли посредников между производителями и владельцами транспорта;

– необходимо обеспечить установление равных тарифных условий для изотермических и универсальных контейнеров;

– изучить возможность применения страхования вместо сменного сопровождения и охраны при перевозке отдельных категорий грузов.

⁵⁹ ЕЭК наметила сферы для гармонизации правил авиасообщения. ЕЭК. 2018. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/12-07-2018-3.aspx>> (дата обращения: 20.03.2019).

В долгосрочной перспективе необходимо обеспечить переход на инновационное управление транспортной системой на основе новых технологий автономного, электрического и полностью самоуправляемого транспорта. На данный момент в странах ЕАЭС отсутствует массовое производство систем управления транспортными потоками (и в грузовом, и в пассажирском сегментах). Все системы импортированы и адаптированы.

В отношении пассажирского железнодорожного инновационного транспорта (автономного, самоуправляемого) можно предположить, что риски и устойчивость только появляющихся систем будут апробированы и начнут внедряться не раньше 2040–2045 гг.

В связи с этим целесообразно заранее на базе ЕАЭС протестировать на виртуальных моделях будущую архитектуру пассажирского транспорта и подготовить ее внедрение параллельно амортизации действующей инфраструктуры. Высока вероятность того, что новая архитектура пассажирского транспорта не сможет быть построена на базе действующей. Следовательно, готовиться к ее внедрению и замещению выбывающих мощностей необходимо уже в ближайшее время.

* * *

Транспортная повестка играет важную роль в обеспечении экономического роста России и углубления евразийской интеграции в целом. Исходя из этого, целесообразно приложить усилия по увязке транспортной повестки ЕАЭС с национальными интересами Российской Федерации.

В России интересы и цели в транспортной сфере обозначены в нескольких нормативных документах и включают как концептуальные направления деятельности (модернизация, электрификация и расширение магистральной инфраструктуры транспортных коридоров), так и конкретные цели на среднесрочную перспективу (рост объемов экспорта транспортных услуг до 25 млрд долл. в 2024 г.)⁶⁰.

Несмотря на ряд достижений, зафиксированных в виде роста показателей объема перевозок, грузо- и пассажирских перевозок, а также качественных изменений (отсутствие контроля транспорта на внутренних границах, процесс унификации внутриго-

⁶⁰ Правительство надеется увеличить экспорт транспортных услуг в полтора раза. РИА Новости. 2018. <<https://ria.ru/20181011/1530485414.html>> (дата обращения: 16.02.2019).

сударственных тарифов на ж/д грузоперевозки), существует ряд барьеров и рисков, препятствующих реализации транспортной повестки России и ЕАЭС в целом. Сущность данных препятствий заключается либо в недостаточном уровне развития тех или иных аспектов инфраструктурного плана, либо в институциональном несовершенстве, либо в наличии внешних факторов.

5. Перспективы формирования евразийской «территории инноваций» и научно-технического сотрудничества в ЕАЭС

Стратегические интересы России

Один из важных результатов председательства России в ЕАЭС в 2018 г. — включение в число приоритетов развития Союза такого направления, как формирование «территории инноваций» и стимулирование научно-технологических прорывов на евразийском пространстве⁶¹. В числе планируемых инициатив — объединение усилий по созданию и ускоренному внедрению инноваций и цифровых технологий; проработка совместных проектов и мероприятий; проведение совместных исследований и разработок (ИР), в том числе в высокотехнологичных областях, и др.

Текущий момент развития евразийской интеграции требует перехода в новый, более глубокий формат, повышающий «добавленную» стоимость наднационального сотрудничества. Сотрудничество в сфере науки, технологий, инноваций (НТИ) позволяет добиться принципиально нового качества и уровня интеграции. Об этом свидетельствует опыт других интеграционных объединений, в том числе ЕС. Создание Европейского научного пространства стало важнейшим фактором развития в Европе единых рынков продукции, капитала, трудовых ресурсов⁶².

⁶¹ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза (утв. распоряжением Высшего Евразийского экономического совета от 6 декабря 2018 г. № 9). <https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420213/ms_10122018?lfnf> (дата обращения: 18.11.2018).

⁶² Research Strategies: The Next Framework Programme // Science Business Report. 2016. <<https://sciencebusiness.net/reports>> (дата обращения: 10.10.2018); Research Strategies: Europe 2030 and the Next Framework Programme. 12.10.2016. Brussels. <<https://sciencebusiness.net/events/2016/researchstrategies-europe%20>

Для ЕАЭС такая постановка более чем актуальна, поскольку участники объединения довольно сильно отстают от многих технологически развитых государств мира. Наблюдается дифференциация и внутри ЕАЭС по потенциалу, состоянию и динамике инновационных систем. Как показывает мировой опыт, синергетические эффекты от сотрудничества позволят не только сократить технологический разрыв между ЕАЭС и развитыми странами, но и более эффективно решать другие задачи Союза. Государства ЕАЭС имеют большой потенциал для формирования трансграничного пространства доверия и перехода к цифровой экономике, проведения совместных ИР, трансфера технологий. Это необходимо для модернизации действующих и создания новых производств; эффективной интеграции в глобальные цепочки добавленной стоимости и развития новых кооперационных цепочек; адаптации к новой технологической революции; усиления мобильности рабочей силы; повышения конкурентоспособности товаров и услуг.

Область стратегических интересов России в сотрудничестве в рамках ЕАЭС в части НТИ определяется целым рядом ключевых документов государственной политики, принятых в последние годы. К ним относятся Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642) и План мероприятий по ее реализации⁶³; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Национальный проект «Наука»⁶⁴; Национальная технологическая инициатива⁶⁵; Государственная программа Российской Федерации (ГП РФ) «Развитие науки и технологий»⁶⁶; проект ГП РФ «Научно-технологиче-

2030-and-the-next-framework-programme/#sthash.DilHultB.%20Dpuf> (дата обращения: 05.09.2018).

⁶³ План мероприятий по реализации СНТР на 2017–2019 годы (первый этап) (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июня 2017 г. № 1325-р).

⁶⁴ Паспорт Национального проекта «Наука» (утв. 3 сентября 2018 г. на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам).

⁶⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 317 «О реализации Национальной технологической инициативы».

⁶⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 301 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие науки и технологий” на 2013–2020 годы».

ское развитие Российской Федерации»⁶⁷; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года⁶⁸; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года⁶⁹.

В соответствии с этими документами к ключевым стратегическим интересам России в сфере НТИ можно отнести:

– формирование эффективной системы управления, обеспечивающей повышение инвестиционной привлекательности науки, высокую отдачу инвестиций в эту сферу, рост результативности и востребованности научных достижений, перспективных технологий;

– создание условий для проведения ИР, соответствующих современным принципам организации и поддержки, лучшим российским и мировым практикам;

– расширение возможностей для выявления и поддержки талантливой молодежи, выстраивания успешной карьеры в сфере НТИ;

– формирование эффективной системы коммуникаций, обеспечивающей повышение восприимчивости экономики и общества к достижениям науки и инновациям, условия для развития наукоемкого бизнеса;

– содействие формированию модели международного научно-технического сотрудничества (МНТС) и международной интеграции в области исследований и технологического развития, позволяющей защитить идентичность отечественной науки, национальные интересы в условиях глобализации и интернационализации ИР, повысить эффективность деятельности в сфере НТИ за счет взаимовыгодного международного взаимодействия, в том числе в рамках межгосударственных объединений;

– развитие на новой основе инструментов стимулирования деятельности в сфере НТИ, включая технологические платформы.

⁶⁷ Проект ГП РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». <<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56639087>> (дата обращения: 15.12.019).

⁶⁸ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) (утв. Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 г.).

⁶⁹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г. <<http://static.government.ru/media/files/neoVGNJUk9SQjIGNNslXIX2d2CpCho9qS.pdf>> (дата обращения: 15.02.2019).

Формирование единого межгосударственного пространства НТИ является одним из условий успешной реализации указанных стратегических интересов.

Текущее состояние интеграции

Евразийская научно-технологическая интеграция пока развивается медленно и фрагментарно. Если по другим направлениям достигнуты заметные результаты, активно создаются институциональные основы (структуры) сотрудничества, то в сфере НТИ достижения скромны и продуцируются в основном через кооперацию конкретных организаций и предприятий стран — членов Союза.

В ЕАЭС отсутствуют структуры, непосредственно отвечающие не только за НТИ, но и за модернизацию и технологическое перевооружение национальных экономик. Так, полномочия и функции отдела анализа и перспектив развития (Департамента развития интеграции в коллегии по интеграции и макроэкономике Евразийской экономической комиссии, ЕЭК), который мог бы работать по релевантным вопросам, не соответствуют потенциалу и важности интеграционных задач в сфере НТИ.

Фонд по делам экономического и научно-технического сотрудничества только планируется создать, хотя он входил в перечень наднациональных структур (необходимых для развития ЕАЭС), который был сформирован в 2014 г. на заседании Высшего Евразийского экономического совета. Фонд должен наполняться за счет вкладов стран ЕАЭС, а его средства — использоваться для финансирования перспективных программ/проектов, содействия в решении разнообразных нормативных, налоговых, экологических и других задач в экономике и сфере НТИ.

Не наблюдается реального продвижения по взаимодействию в академическом сегменте науки, хотя все государства ЕАЭС в том или ином виде его сохранили. Многие НИИ и вузы функционировали еще до распада СССР, но в настоящее время их контакты на межгосударственном пространстве имеют, как правило, индивидуальный характер. Кроме того, государства — члены ЕАЭС проводят разную политику по реформированию академической и вузовской науки.

Международная ассоциация академий наук (в которую входят академии наук стран, возникших на пространстве бывшего СССР, в том числе академии стран ЕАЭС), хотя и существует более 25 лет, имеет довольно неопределенные позиции в межгосударственном

пространстве, не поддерживает реальные совместные проекты. Скорее, она действует как коммуникационная площадка, а национальные академии наук гораздо активнее взаимодействуют на двусторонней основе. В настоящее время довольно остро стоит вопрос об изменении устава ассоциации, переформатировании и активизации ее деятельности. Целесообразно это сделать на площадке ЕАЭС.

Вопросы инвентаризации и использования объектов инновационной и исследовательской инфраструктуры, находящихся на территории ЕАЭС, для целей межгосударственных взаимодействий пока обсуждаются в основном на экспертном уровне.

Активизация ИР, стимулирование инноваций, увеличение числа работников, занятых в сфере НТИ, должны стать одним из основных направлений достижения целей устойчивого развития в ЕАЭС⁷⁰. Для этого необходимы координация усилий государств – членов ЕАЭС в данной сфере, выработка единых принципов и целевых ориентиров, сформулированных на законодательном уровне. Однако пока в ЕАЭС не разработан пакет документов, определяющих единую стратегию стран-участниц в сфере НТИ. Интеграционная деятельность на практике осуществляется с учетом и на основе общих положений национальных законодательств.

Важным достижением на пути усиления кооперации в сфере НТИ стал запуск Евразийских технологических платформ (ЕТП), которые должны осуществлять комплексную деятельность по «аккумуляции передовых национальных и мировых достижений научно-технического развития, мобилизации научного потенциала государств-членов для решения прикладных задач по разработке инновационных продуктов и технологий, а также их внедрению в промышленное производство»⁷¹. Паспорта 12 ЕТП были разработаны еще в 2016 г. Реализация совместных проектов в рамках платформ (там, где такие проекты уже выбраны⁷²) запланирована,

⁷⁰ Показатели достижения целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза: доклад. <http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/Documents/OON_Rus.pdf> (дата обращения: 15.11.2018).

⁷¹ Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза (утв. Решением Евразийского межправительственного совета от 8 сентября 2015 г. № 9).

⁷² В рамках ЕТП выбрано более 200 совместных проектов. <<http://eurasian-studies.org/archives/4489>> (дата обращения: 13.12.2018). Их реализация затруднена из-за противоречивости законодательства (на национальном и межгосударственном уровнях), проблем привлечения финансовых ресурсов,

как правило, на 2019–2023 гг., поэтому их результаты пока неизвестны. На политическом уровне основное внимание уделяется ЕТП «Космические и геоинформационные технологии». Один из проектов на ее основе — создание интегрированной системы по предоставлению космических и геоинформационных услуг на основе объединенных ресурсов дистанционного зондирования Земли. Разрабатывается Межгосударственная программа по интеграции действующих группировок космических аппаратов и наземной инфраструктуры.

Риски и барьеры для развития интеграции

Препятствием для решения поставленных амбициозных задач по сотрудничеству в рамках ЕАЭС является то, что сфера НТИ пока не входит в наднациональную компетенцию ЕЭК. Она изначально не входила и в соглашения по экономической интеграции как самостоятельное направление межгосударственных инициатив. Примерно такие же этапы прошли и европейские страны, однако аналогии здесь условны. В рамках ЕС последовательно формировались единое европейское экономическое пространство, общие отраслевые рынки, таможенный союз, экономический и валютный союзы. Интеграционные процессы в Европе начались в 1950-е годы, и европейские страны смогли постепенно апробировать различные подходы и управленческие инициативы в части НТИ.

Интеграционный потенциал сферы НТИ в рамках ЕАЭС пока используется недостаточно. При этом он, как уже отмечалось, сильно разбалансирован как между странами-членами, так и внутри национальных систем НТИ. Так, по уровню наукоемкости экономики Россия отстает от показателей ведущих стран, но ситуация в других государствах ЕАЭС еще хуже⁷³. Ни в одной из них до кон-

отсутствия практики формирования долгосрочных партнерств, в том числе частно-государственных, и др.

⁷³ В 2016 г. доля затрат на науку в ВВП в России составила чуть более 1% (в Бразилии — 1,1%, Китае — 2,07%); в других странах ЕАЭС это значение колеблется от 0,5 (Республика Беларусь) до 0,12% (Республика Кыргызстан). При этом Россия имеет неплохие позиции по ряду параметров развития сферы НТИ (масштабы финансирования, численность научных кадров, публикационная и патентная активность), располагаясь в соответствии с ними в группе ведущих стран мира (или приближаясь к ним). Другие государства ЕАЭС не демонстрируют значимых успехов ни по одному такому параметру (Индикаторы науки: 2018: стат. сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018).

ца не решена задача формирования эффективной инновационной системы, обеспечивающей значимые позитивные эффекты НТИ, влияющие на прогресс экономики и общества. Инновационная инфраструктура фрагментарна, а многие ее объекты устарели. Нет четко выверенных планов по подготовке кадров и развитию перспективных компетенций для инновационной экономики. Именно здесь кроются серьезные риски для реализации интеграционных процессов и поддержки национальных интересов⁷⁴.

К рискам для интеграционных процессов в ЕАЭС следует также отнести:

- отсутствие общей повестки и приоритетов развития, механизмов координации усилий членов ЕАЭС в сфере НТИ;

- недостаток финансирования науки, технологий, инноваций в странах ЕАЭС по сравнению, например, с государствами, входящими в ОЭСР или ЕС; затрудненный доступ к таким финансовым источникам, как специализированные фонды, льготное кредитование, гранты в рамках межгосударственных программ и конкурсов и др. (чаще всего — отсутствие или мизерные масштабы таких ресурсов);

- межстрановые различия в масштабах и результативности сферы НТИ;

- слабую представленность в глобальном научном пространстве объектов исследовательской инфраструктуры стран ЕАЭС;

- неразвитость на территории ЕАЭС единых рынков высокотехнологичной продукции, технологий, знаний, высококвалифицированных кадров;

- отсутствие единых технических регламентов ЕАЭС (или по крайней мере согласованной позиции стран в этой области);

- лоббирование странами внедрения/тиражирования технологий, созданных на национальных площадках, в ущерб реальным совместным проектам, реализуемым, например, в рамках ЕТП.

Рекомендации по развитию интеграции

С целью формирования единого межгосударственного пространства НТИ необходимо реализовать три группы рекомендаций.

⁷⁴ Эксперты: странам ЕАЭС нужно выстраивать экономику знаний. <<http://ea-monitor.kz/ekspertnyy-vzglyad/eksperty-stranam-eaes-nuzhno-vystraivat-ekonomiku-znaniy>> (дата обращения: 11.01.2019).

Прежде всего, необходима *гармонизация внутреннего законодательства и стратегических целей развития НТИ*. Действующие законодательные и стратегические документы политики России, Беларуси, Казахстана, Армении и Киргизии опираются на схожий набор целей, задач и направлений развития, что открывает возможности для активного сотрудничества. Объединение и координация усилий позволят преодолеть общие для стран-участниц проблемы, в том числе сохраняющееся (со времен перехода от командно-административной системы к рыночной экономике) отставание от ведущих мировых технологических лидеров. Первостепенное значение в процессе гармонизации нормативной правовой базы имеют вопросы технологических регламентов, «правил» использования отдельных видов высокотехнологичной продукции (например, созданной на основе промышленных биотехнологий), включая регламенты контроля ее качества, надежности и безопасности, экологические нормы, регулирование процессов трансфера технологий и рынков интеллектуальной собственности и др.

Рекомендации по углублению и развитию сотрудничества на пространстве ЕАЭС предусматривают следующее.

1. Создание в рамках ЕЭК департамента, ответственного за интеграцию стран — членов ЕАЭС в сфере НТИ, либо выделение соответствующих компетенций в рамках действующих структур ЕЭК. В компетенцию такого подразделения должны входить в том числе следующие функции:

– анализ состояния и перспектив сферы НТИ, реализуемых государственных инициатив на уровне стран — членов ЕАЭС; разработка рекомендаций для профильных министерств по совершенствованию релевантных направлений и инструментов государственной политики, включая меры стимулирования национальных организаций в области научно-технологического и промышленного развития;

– мониторинг и выявление трендов, ключевых вызовов, на которые должна отвечать интеграционная политика; формирование долгосрочных прогнозов научно-технологического развития секторов экономики стран — членов ЕАЭС; регулярная корректировка (согласование) приоритетных направлений научно-технологического развития, разработка дорожных карт их развития на пространстве ЕАЭС, программ исследований, позволяющих достичь поставленных целей;

– разработка долгосрочного сценарного прогноза перспективных рынков и технологий, в том числе в интересах повышения эффективности интеграционной политики в странах ЕАЭС в сфере НТИ;

– развитие информационной базы и формирование общих информационно-аналитических ресурсов в сфере НТИ⁷⁵ (по примеру Платформы инновационной политики ОЭСР и Всемирного банка), единого информационного пространства стран ЕАЭС;

– взаимодействие с Директоратом по науке, технологиям и инновациям ОЭСР, в том числе по вопросам разработки и предоставления статистических данных по ЕАЭС для проведения межстрановых (надстрановых, региональных) сопоставлений в сфере НТИ, выявления лучших практик государственной поддержки, международного сотрудничества и интеграции; активизации участия членов ЕАЭС в передовых проектах ОЭСР; разработки рекомендаций для стран ЕАЭС в области развития и поддержки НТИ; развития экспертно-аналитической, разъяснительной и «рекламной» деятельности ЕЭК в части НТИ. Привлечение для этих целей ведущих национальных научных, образовательных и других организаций.

2. Создание Научного совета ЕАЭС — координационно-совещательного органа профессиональных сообществ стран ЕАЭС (по примеру делового совета ЕАЭС). Научный совет должен содействовать развитию коммуникаций, продуктивного диалога этих сообществ на пространстве ЕАЭС с профессиональными сообществами других стран, прямым контактам, долгосрочного взаимовыгодного партнерства всех заинтересованных акторов; формированию скоординированной позиции профессиональных сообществ стран ЕАЭС в сфере НТИ и донесения ее до уполномоченных органов Союза; налаживанию кооперации в сфере НТИ на разных уровнях; обоснованному выбору и корректировке приоритетов развития НТИ на территории Союза и др. Деятельность Совета должна быть открытой для граждан стран ЕАЭС и их экспертных сообществ, обеспечивая их более активное вовлечение в процессы евразийской интеграции.

⁷⁵ Так, Россия обладает наиболее развитой системой информационных ресурсов, содержащих сведения о научных результатах, зарегистрированных объектах интеллектуальной собственности, научных публикациях и др. Создание подобной системы на уровне ЕАЭС предоставит ученым из стран — участниц Союза возможность проводить совместные исследования на современном уровне.

Максимизации политических и экономических эффектов для России с учетом стратегических задач ее социально-экономического развития могут способствовать в том числе следующие меры.

1. Создание ИТ-платформы, обеспечивающей единый доступ к ресурсам и инфраструктуре НТИ стран ЕАЭС (в том числе к центрам коллективного пользования, инжиниринговым центрам, пилотным производствам, технопаркам, инкубаторам, живым лабораториям и т.д.). ИТ-платформу следует создавать в формате открытой интерактивной онлайн-системы, что позволит сформировать рынок открытых инноваций на пространстве ЕАЭС через оперативное взаимодействие по принципу «от специалиста к специалисту». Функционал системы должен предусматривать следующие элементы:

– платформу электронной коммерции («маркетплейс») по размещению и предоставлению широкого круга научных и инжиниринговых услуг, поиску партнеров по кооперационным исследовательским проектам, предлагающую широкую продуктовую линейку (аренду оборудования, проведение ИР, результаты научной деятельности в форме патентов и др.), разработанную с учетом результатов анализа зарубежного и российского опыта (в том числе системы «Инноскоп»⁷⁶);

– интеллектуальные сервисы в сфере науки, технологий, инноваций на основе автоматизированного анализа больших массивов данных;

– социальную сеть для обсуждения и доработки инновационных идей и поиска решений возникающих проблем, структурированную по тематическим группам (например, регулирование, подбор и развитие кадров, реализация совместных проектов);

– автоматизированные бизнес-процессы, через которые проходят субъекты инновационной деятельности: закупки, проектная деятельность, заявки на получение мер поддержки, доступ к городской инфраструктуре для пилотирования продукции участников в реальной среде в формате «живых лабораторий».

⁷⁶ Платформа «Инноскоп» предоставляет возможности по организации запроса технологических решений, коммерциализации имеющихся разработок, поиску партнеров в научно-технологической сфере, обсуждению оригинальных идей и замыслов, а также поиску инжиниринговых услуг и высокотехнологичного оборудования. <<https://innoscope.ru>> (дата обращения: 29.11.2018).

2. Разработка платформы по умной специализации регионов стран ЕАЭС.

Платформа по умной специализации — информационная система верхнего (т.е. наднационального) уровня, задающая общие требования для выбора регионами приоритетов своего развития в сфере НТИ и обеспечивающая их обоснованную сопоставимость. Цель платформы — оказание информационной, методологической и экспертной поддержки региональным органам власти, их подведомственным учреждениям, организациям промышленной и инновационной инфраструктуры в процессе вовлечения в совместные кооперационные проекты на пространстве ЕАЭС.

Функционал платформы может быть реализован посредством следующих информационных блоков и сервисов:

— банк данных региональных приоритетов в сфере НТИ, которые выбираются с использованием единой методологии и унифицированной системы классификаторов, что позволит регионам стран ЕАЭС точнее определять свою (национальную) специализацию;

— интерактивные аналитические и организационные инструменты для картографирования отраслей специализации и экспортных рынков, проведения межрегиональных сопоставлений и взаимного рецензирования стратегий инновационного развития регионов. Реализация данных инструментов будет способствовать развитию уникальных конкурентных преимуществ территорий, минимизации дублирования и «распыления» государственного финансирования научно-технической и инновационной деятельности, формированию «внятного» инвестиционного профиля каждого региона.

Платформа по умной специализации позволит снизить дефицит внешнего знания регионов стран — участниц ЕАЭС об имеющемся друг у друга потенциале в сфере НТИ.

Для максимизации политических и экономических эффектов для России с учетом стратегических задач ее социально-экономического развития важно наметить и сформировать долгосрочную повестку развития интеграционных процессов в сфере НТИ, включая углубление и расширение направлений интеграции, снятие барьеров для интеграции, которые сохраняются на национальном уровне. Эта повестка должна предусматривать активное подключение к интеграционным инициативам бизнеса и научного сообщества стран ЕАЭС.

6. Развитие сотрудничества в социально-гуманитарной сфере и образовании

Стратегические интересы России

Быстрое развитие цифровых технологий, увеличение объема знаний и стремительный рост объема данных оказывают непосредственное влияние на динамику развития человеческого капитала, требования рынка труда и предложение навыков и компетенций. В связи с этим во всем мире происходит переориентация на реализацию политики форсирования развития человеческого капитала, включая образование. Наряду с формированием глобального рынка образовательных услуг и научных разработок сегодня все большее распространение получают процессы интеграции в образовании. В наиболее развитой форме эти процессы нашли воплощение в Европе — в виде Европейского пространства высшего образования (ЕПВО, Болонский процесс) и Копенгагенского процесса. При этом рамки ЕПВО уже перешагнули географические и политические границы европейской интеграции, во многом являясь драйвером и скрепой интеграционных процессов в целом.

Интеграционные процессы также развиваются в рамках других региональных объединений. В том числе в АТР и АСЕАН созданы межстрановые ассоциации университетов, Ассоциация университетской мобильности стран АТР, выстроена рамочная система наднационального контроля за качеством образования. Все более распространенными становятся форматы сетевого регионального взаимодействия вузов и научных организаций, например, сетевые университеты ШОС, СНГ и БРИКС.

Образовательное сотрудничество стран ЕАЭС имеет ключевое значение для обеспечения общего экономического пространства квалифицированными кадрами, повышения их мобильности, формирования «территории инноваций». Раскрытие потенциала интеграции для людей, повышение их благосостояния и качества жизни обозначено среди основных приоритетов дальнейшего развития ЕАЭС⁷⁷. В качестве важных задач евразийской интеграции в

⁷⁷ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза (утв. распоряжением Высшего Евразий-

связи с этим выделяются: предоставление гражданам возможности не только свободно работать, но и учиться, путешествовать; повышение занятости, предоставление социальных гарантий, а также развитие человеческого потенциала как основного фактора устойчивого и сбалансированного экономического роста ЕАЭС; расширение экономического сотрудничества в области образования и науки с учетом согласованных принципов либерализации торговли услугами, здравоохранения, туризма, спорта в целях обеспечения для граждан государств — членов ЕАЭС доступности современных достижений в данных сферах.

В обращении Президента Российской Федерации В.В. Путина к главам государств — членов ЕАЭС от 18 января 2018 г.⁷⁸ отмечается целесообразность сотрудничества в социально-гуманитарной сфере, в частности, важность оказания содействия высшим учебным заведениям стран ЕАЭС в налаживании межвузовских связей, реализации совместных проектов и программ, расширении студенческих обменов и повышении академической мобильности. Включение в орбиту евразийской интеграции новых направлений, в том числе в гуманитарной и социальной плоскости, является одним из приоритетов деятельности Правительства Российской Федерации в сфере международной интеграции и экономического сотрудничества⁷⁹.

Развитие образовательного сотрудничества на пространстве ЕАЭС призвано содействовать достижению ключевых целей Национального проекта «Образование»⁸⁰, включая повышение конкурентоспособности и развитие экспорта российского образования, внедрение новых практик и методов обучения, поддержку талантливой молодежи, развитие профессионального образования и непрерывного обучения.

ского экономического совета от 6 декабря 2018 г. № 9). <https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420214/ms_10122018> (дата обращения: 02.01.2019).

⁷⁸ Обращение Президента России к главам государств — членов Евразийского экономического союза от 18 января 2018 г. <<http://kremlin.ru/events/president/news/56663>> (дата обращения: 18.11.2018).

⁷⁹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г.) <<http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUk9SQjLGNsXIX2d2CpCho9qS.pdf>> (дата обращения: 23.11.2018).

⁸⁰ Опубликован паспорт Национального проекта «Образование». <<http://government.ru/info/35566/>> (дата обращения: 25.12.2018).

Текущее состояние интеграции

Образовательное сотрудничество на пространстве ЕАЭС пока не является сферой наднационального регулирования и остается в сфере национальной компетенции стран-членов. Идея общего евразийского образовательного пространства, с которой неоднократно выступала Россия, пока не находит поддержки у всех стран Союза. Вместе с тем сотрудничество в образовательной сфере на пространстве ЕАЭС последовательно эволюционирует и становится все более разнообразным по форматам, включая формирование международных ассоциаций и консорциумов вузов; международное двустороннее образовательное сотрудничество; сетевые образовательные форматы; образовательные программы по евразийской интеграции и ее отдельным направлениям на уровне бакалавриата, магистратуры, ДПО; разработку учебных и учебно-методических материалов, публикацию специализированных периодических изданий по евразийской тематике; краткосрочные научно-образовательные мероприятия, в том числе образовательные школы и модели ЕАЭС, а также совместную исследовательскую деятельность.

Образовательное сотрудничество в евразийском формате, как и в ЕС, перешагивает формальные политические рамки интеграции. Так, Евразийская ассоциация университетов, которая объединяет более 100 университетов Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Молдовы, России, Таджикистана, Туркмении, Узбекистана и Украины, ставит в качестве целей сохранение единого образовательного пространства, обеспечение эквивалентности университетских дипломов, развитие сотрудничества университетов.

Наиболее активно образовательное сотрудничество на евразийском пространстве развивается в двустороннем формате. Большинство российских вузов в качестве приоритетных международных партнеров рассматривают вузы из ближнего зарубежья, в том числе из стран ЕАЭС, а студенты этих стран преобладают в составе иностранного контингента учащихся. Такое двустороннее сотрудничество включает совместные образовательные программы, программы двойных дипломов, организацию совместных центров на базе вузов. Успешным примером двустороннего сотрудничества, которое также «перешагивает» через политические границы ЕАЭС, можно считать совместные (Славянские) университеты, которые создаются на основе двусторонних соглашений в Арме-

нии, Белоруссии, Киргизии и Таджикистане. В них по российским образовательным программам на русском языке обучаются в общей сложности около 20 тыс. человек.

Сетевые формы образовательного сотрудничества являются наиболее оптимальным организационным способом реализации интеграции в образовательной сфере. ЕАЭС не является исключением: Евразийский сетевой университет — объединение вузов государств-членов во главе с Томским государственным университетом, МГУ им. М.В. Ломоносова и СПбГЭУ — был создан с целью подготовки новых кадров и решения научных и экономических интеграционных задач. В рамках деятельности Евразийского сетевого университета планируется реализовать магистерскую программу «Евразийские исследования».

Евразийский сетевой финансовый институт — объединение, включающее шесть учебных заведений государств — членов ЕАЭС, был создан с целью организации сотрудничества в сфере образования и науки в области финансов для кадрового и научного обеспечения эффективного сопряжения национальных финансовых систем в ЕАЭС.

WorldSkills Eurasia — макрорегиональная организация, работающая по принципу сетевого партнерства. Она создана в целях содействия развитию человеческого капитала, экономическому росту, формированию и развитию компетенций для конкурентоспособных экономик стран-членов и партнеров WorldSkills Eurasia.

Включение «евразийского измерения» (по аналогии с «европейским измерением» в рамках Болонского процесса) в образовательные программы отдельных вузов также является наглядным проявлением эволюции образовательного сотрудничества в ЕАЭС. Запускаются специализированные бакалаврские и магистерские программы по тематике евразийской интеграции. В настоящий момент формат дополнительного профессионального образования еще не приобрел достаточной популярности при прогнозируемом достаточно большом спросе на такие программы, поскольку существует объективная необходимость повышения уровня информированности о евразийской интеграции среди чиновников и представителей бизнеса, академического сообщества и широкой общественности стран — членов ЕАЭС.

Многие образовательные и научные организации проводят исследования процессов в ЕАЭС, формируя тем самым центры компетенций по вопросам евразийской интеграции, выполняя задачи просвещения и популяризации евразийской тематики, инфор-

мируя профессиональные сообщества, органы власти и широкую общественность о происходящих в ЕАЭС интеграционных процессах.

Евразийская экономическая комиссия придает большое значение развитию кадрового потенциала и образовательному сотрудничеству в целях формирования высококвалифицированного общего рынка труда ЕАЭС и считает важным объединение потенциалов университетов государств Союза и их горизонтальное взаимодействие на основе самоорганизации. В том числе ЕЭК определила ряд опорных вузов, на базе которых должны активизироваться образовательная, научно-исследовательская и экспертно-аналитическая деятельность в области евразийской интеграции. Говоря о задачах евразийской системы образования, председатель Коллегии Евразийской экономической комиссии Т.С. Саркисян подчеркивает необходимость объединения усилий стран Союза по концептуальному пересмотру подходов к образованию, которое должно быть ориентировано не только на получение знаний, но и на умение их практически использовать, на стремление постоянно обновлять свои знания и компетенции в быстро меняющемся мире: «Мы должны готовить людей, которые умеют думать»⁸¹.

Риски и барьеры для развития интеграции

Вместе с тем, несмотря на растущее многообразие форматов образовательного сотрудничества, оно пока не вносит существенного вклада в углубление интеграции, не выполняет той системообразующей функции, как, например, ЕПВО в ЕС. Одним из решений в рамках интеграции в сфере образования могло бы стать создание единого евразийского образовательного пространства (ЕАОП). Именно Россия неоднократно ранее выдвигала идею и обосновывала целесообразность создания евразийского образовательного пространства, рассматривая это в числе ключевых задач евразийской интеграции⁸². Чаще всего эти идеи были направлены в первую очередь на интеграцию в сфере высшего образования

⁸¹ Тигран Саркисян о задачах евразийской системы образования: «Мы должны готовить людей, которые умеют думать». <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/25-03-2019-1.aspx>> (дата обращения: 28.03.2019).

⁸² В. Матвиенко: «Создание единого образовательного пространства — ключевая задача евразийской интеграции». <<https://interaffairs.ru/news/show/16424>> (дата обращения: 02.07.2018).

(наиболее чувствительную с точки зрения национальных интересов и наиболее сложную для интеграции в силу различия образовательных стандартов, подходов к оценке качества и т.д.), а также связывались с целями продвижения российских интересов, распространения русского языка. Кроме того, четыре страны ЕАЭС включены в более широкую рамку международной образовательной интеграции, оставаясь участницами Болонского процесса⁸³, что также является сдерживающим фактором для формирования общеевразийского пространства высшего образования.

Кроме того, среди всех стран ЕАЭС Россия объективно остается наиболее привлекательной для получения образования гражданами соседних государств, что неизбежно определяет асимметрию образовательной интеграции. Недостаточная гармонизация национальных законодательных норм и регуляторных практик в сфере образования, в том числе в области оценки и взаимного признания результатов обучения, требований к подготовке педагогов, а также межстрановые диспропорции в финансировании образования, развитии образовательной инфраструктуры, уровнях цифровизации образования и языковые сложности остаются основными барьерами для образовательной интеграции в строгом смысле слова. Кроме того, при обсуждении евразийского образовательного сотрудничества пока меньше внимания уделяется школьному образованию, а также послевузовскому образованию и образованию для взрослых. Вместе с тем именно на этих уровнях образования можно было существенно активизировать сотрудничество стран ЕАЭС и добиться важных интеграционных эффектов, поскольку будущее интеграционного объединения напрямую зависит от его кадрового потенциала, сопричастности граждан стран ЕАЭС к евразийской идее, их участия в разработке конкретных евразийских проектов.

Рекомендации по развитию интеграции

Рекомендации по углублению и развитию сотрудничества на пространстве ЕАЭС включают:

— налаживание тесных контактов между учебными заведениями союзных стран, в том числе между педагогическими вузами,

⁸³ Joint Declaration of the European Ministers of Education. <http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/02/8/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf> (дата обращения: 14.09.2018).

включая расширение студенческих обменов, создание профильных сетевых образовательных структур;

– формирование общих подходов к оценке качества, прежде всего школьного образования и обучения взрослых, и реализацию совместных проектов и инициатив по обеспечению качества образования на основе использования лучшего опыта межстрановых сопоставительных исследований результатов обучения (включая исследования PISA, TIMSS, PIRLS, PIAAC, в которых уже принимают участие некоторые страны Союза, включая Россию);

– формирование единого пространства в области профессионального образования и обучения (начального и среднего профессионального образования, по примеру Копенгагенского процесса в ЕС) в целях обеспечения непрерывного образования, включая обеспечение прозрачности квалификаций (конкретными инструментами могли бы стать Евразийское резюме, Приложение к диплому или свидетельству о профессиональной квалификации, свидетельство об обучении и трудовой деятельности за рубежом, Евразийское языковое портфолио);

– создание единой рамки для обеспечения прозрачности и сопоставимости квалификаций (по примеру Европейской квалификационной рамки для образования в течении всей жизни);

– введение общих принципов признания неформального и спонтанного обучения;

– введение системы евразийских грантов для поддержки наиболее талантливых студентов;

– расширение линейки программ дополнительного профессионального образования в области процессов евразийской интеграции, ориентированных на представителей органов власти, бизнеса, академических кругов, широкой общественности;

– формирование в органах власти союзных стран профильных структур, отвечающих за гуманитарное и технологическое сотрудничество, научно-образовательную интеграцию, культурные и научно-технические мероприятия в рамках евразийского проекта.

Необходима постепенная и последовательная *гармонизация законодательства и регуляторных практик* в сфере образования, науки, инноваций, интеллектуальной собственности, образовательных и профессиональных стандартов.

Максимизации экономических и политических эффектов для России могут способствовать такие меры, как:

– совместные усилия по развитию экспорта образования, в том числе расширение присутствия университетов стран ЕАЭС

в группе мировых университетов-лидеров на рынке онлайн-образования, в том числе через развитие сетевых программ между вузами-партнерами из стран ЕАЭС, совместную разработку онлайн-программ, представленных на крупнейших глобальных образовательных платформах (Coursera, edX и др.);

– обновление и расширение программ подготовки и переподготовки преподавателей, научной и учебно-методической поддержки образовательных учреждений с преподаванием русского языка и на русском языке;

– увеличение поставок в страны ЕАЭС учебников, обучающих аудио- и видеоматериалов, научной литературы на русском языке;

– рассмотрение возможностей увеличения количества бесплатных мест для студентов из стран ЕАЭС в российских вузах.

7. Перспективы формирования единого финансового рынка ЕАЭС

Стратегические интересы России

Для России интеграция финансовых рынков стран ЕАЭС способна дать ряд ключевых преимуществ, повышающих эффективность монетарной политики, устойчивость экономики к внешним шокам, эффективность и конкурентоспособность финансовых рынков в целом. Согласно экспертным оценкам Россия, как крупнейшая экономика ЕАЭС, выигрывает при реализации сценариев более тесной интеграции трех основных секторов рынка финансовых услуг: банковского, страхового и биржевого⁸⁴. Их совместное развитие будет способствовать росту взаимных инвестиций в ЕАЭС, что полностью соответствует целям национального экономического развития и отражено в риторике Президента Российской Федерации, который поставил цель обеспечить рост объема накопленных взаимных инвестиций в ЕАЭС в 1,5 раза⁸⁵. Заданный уровень прогресса не случаен, он основан на статистике стран

⁸⁴ См., например: *Винокуров Е.Ю., Демиденко М.В., Коршунов Д.А.* Потенциальные выгоды и издержки валютной интеграции в Евразийском экономическом союзе // Вопросы экономики. 2017. № 2; *Стародубцева Е.Б., Маркова О.М.* Реформирование банковских систем стран ЕАЭС в преддверии создания единого финансового рынка // Мир новой экономики. 2017. № 4.

⁸⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на

Союза и обобщающих исследованиях за последние два года. Как показывают экономические индикаторы, ЕАЭС более стабилен и динамичен, чем регион СНГ в целом, а в 2016–2107 гг. взаимные прямые инвестиции внутри союза росли вдвое быстрее, чем в СНГ⁸⁶. Кроме того, успешная интеграция финансовых рынков Союза будет способствовать достижению целей российской экономики, заданных в национальных документах стратегического планирования. В частности, наращиванию российского экспорта финансовых и страховых услуг в ходе реализации важного нацпроекта «Международная кооперация и экспорт» на 2019–2024 гг. Развитие интеграции на данном направлении также усилит позиции России и ее партнеров по евразийской интеграции в ряде значимых для внешних инвесторов международных рейтингов (The Global Competitiveness Report, Doing Business, Economic Freedom of the World, Index of Economic Freedom), измеряющих благоприятность условий ведения бизнеса, уровень инвестиционной привлекательности, предсказуемость экономической среды и финансовое благополучие государств.

Текущее состояние интеграции

В теориях экономической интеграции единый финансовый рынок традиционно рассматривается как один из завершающих этапов государственного сотрудничества, предваряющий полный экономический и политический союз. Глубокая конвергенция на трех основных рынках (банковский, страховой, ценных бумаг), обеспечивающих функционирование финансового сектора, предполагает проведение единой макроэкономической политики на основе согласованных действий и соответствия общим критериям.

ЕАЭС, созданный в 2015 г., в настоящее время выходит на обновленную, более устойчивую траекторию развития, движение по которой требует углубления финансовой интеграции. В 2018 г., во время российского председательства в ЕАЭС, происходила плано-

период до 2024 года». <<http://kremlin.ru/events/president/news/57425>> (дата обращения: 18.02.2019).

⁸⁶ Мониторинг взаимных инвестиций в странах СНГ. 2017. СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2017; ЕАБР: Рост взаимных инвестиций на пространстве СНГ обеспечен восстановлением экономики России — взаимные ПИИ стран СНГ выросли на 8%. <https://eabr.org/press/news/eabr-rost-vzaimnykh-investitsiy-na-prostranstve-sng-obespechen-vosstanovleniem-ekonomiki-rossii/?sphrase_id=53604> (дата обращения: 29.12.2018).

мерная либерализация финансового рынка при одновременном выравнивании нормативного и правового пространства и усилении регулятивной роли Евразийской экономической комиссии (ЕЭК). Координация действий по формированию единого финансового рынка с высоким уровнем безопасности оставалась одним из приоритетов российского председательства. Президент Российской Федерации в обращении к главам государств ЕАЭС акцентировал важность продолжения курса на сближение валютно-финансовой и денежно-кредитной политики государств и создание в перспективе единого финансового рынка⁸⁷. Глава государства также особое внимание уделил вопросам повышения уровня доверия к банковской системе, защиты интересов граждан и государств от действий, связанных с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма.

За последние три года проделан существенный объем работы по выстраиванию единой нормативно-правовой архитектуры. В 2016 г. Совет ЕЭК одобрил проект Соглашения «О согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации», направленного на устранение ограничений в отношении валютных операций, осуществляемых резидентами, гармонизацию законодательства в сфере валютного регулирования, создание условий для беспрепятственного прохождения платежей, расчетов и свободного движения капитала на единой таможенной территории Союза⁸⁸. Одним из ключевых документов, обеспечивающих прогресс на этом направлении, стала Концепция формирования общего финансового рынка ЕАЭС. В декабре 2016 г. главы стран Союза поручили правительствам и центральным/национальным банкам государств ЕАЭС совместно с ЕЭК разработать проект концепции. Этот основополагающий документ определяет цели, задачи и ключевые направления формирования общего финансового рынка с указанием этапов и мероприятий по их реализации, правовую основу его функционирования, порядок информационного взаимодействия и административного сотрудничества регуляторов финансового рынка, задачи и полномочия наднационального ор-

⁸⁷ Обращение Президента России к главам государств — членов Евразийского экономического союза. <<http://kremlin.ru/events/president/news/56663>> (дата обращения: 22.02.2019).

⁸⁸ Совет ЕЭК одобрил либерализацию валютных правоотношений. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/10-08-2016-3.aspx>> (дата обращения: 10.02.2019).

гана по регулированию общего финансового рынка ЕАЭС. Спустя два года после подписания Договора о ЕАЭС стороны в 2017 г. подтвердили взятые на себя обязательства к 2025 г. сформировать общий финансовый рынок в банковской и страховой сферах, а также в сегменте обращения ценных бумаг.

Точкой отсчета следующего этапа по интеграции финансовых рынков можно считать сентябрь 2018 г., когда главы национальных банков государств ЕАЭС подписали Соглашение о гармонизации законодательства в финансовой сфере⁸⁹. Документ разработан в целях достижения большего прогресса по созданию общего финансового рынка, обеспечения взаимного признания лицензий на осуществление деятельности во всех секторах финансовых услуг и недискриминационного взаимного доступа на финансовые рынки государств. Содержание Соглашения определяет направления и порядок гармонизации законодательства государств ЕАЭС в банковском, страховом секторах и секторе услуг на рынке ценных бумаг на основе международных принципов и стандартов, а также наилучших трансграничных практик. При его подготовке учитывался не только опыт ЕС и АСЕАН, но и соответствующие стандарты ведущих международных организаций, прежде всего ОЭСР и ООН. Документ предусматривает разработку плана гармонизации законодательства государств-членов, который фактически станет «дорожной картой» по сближению норм и требований национальных законодательств в финансовой сфере. Важно заметить, что подписанный документ создает предпосылки для создания к 2025 г. наднационального регулятора. Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза, принятая в декабре 2018 г., рассматривает общий финансовый рынок как один из важных инструментов обеспечения максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС и реализации его возможностей для бизнеса и потребителей⁹⁰.

В течение российского председательства в органах ЕАЭС в 2018 г. департаменты ЕЭК совместно с национальными регулято-

⁸⁹ Главы национальных банков государств ЕАЭС подписали Соглашение о гармонизации законодательства в сфере финансов. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/19-09-2018-2.aspx>> (дата обращения: 11.02.2019).

⁹⁰ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. <https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420213/ms_10122018> (дата обращения: 19.01.2019).

рами и экспертами продолжали работу по подготовке ряда международных соглашений в области общего финансового рынка, входящих в правовое поле Союза. В целях обеспечения доступа резидентов государств-членов к кредитным продуктам на всей территории Союза и снижения кредитного риска для банков проводится работа над проектом Соглашения о взаимодействии государств ЕАЭС по обмену сведениями, содержащимися в составе кредитных историй.

Риски и барьеры для развития интеграции

Интеграционные процессы в ЕАЭС неравновесны и в силу объективных экономических причин имеют явного лидера. На Россию приходится почти 85% ВВП Союза. В таких условиях может появиться соблазн «естественной» интеграционной стратегии, реализуя которую, Россия, как наиболее мощный экономический актор ЕАЭС, может подстраивать процессы «под себя», ориентируясь исключительно на реализацию приоритетных целей национальной экономики. Однако такой прямолинейный подход может представлять опасность для достаточно хрупкого баланса национальных интересов и обязательств внутри Союза.

В экономической науке хорошо известна теория «оптимальных валютных зон», разработанная в начале 1960-х годов канадским экономистом Робертом Манделлом⁹¹. Она описывает выгоды стран — членов интеграционных объединений от введения общей валюты. В числе необходимых предпосылок ее складывания обычно называют глубокую экономическую интеграцию; высокий уровень синхронизации бизнес-циклов; высокую степень интеграции финансовых рынков и развития финансового сектора; высокую мобильность факторов производства; схожие уровни инфляции; низкую волатильность реальных обменных курсов. На текущем уровне интеграции в ЕАЭС большинство данных показателей не достигнуты, а перспектива эмиссии единой валюты пока не представляется реальной. Как показывает опыт европейской и паназиатской интеграции, единая валюта лишена экономического смысла вне развитой системы валютно-финансовых гарантий, без должного развития фондовых рынков и увеличения взаимной торговли, а также гармонизации кредитно-денежной политики в целом.

⁹¹ *Mundell R.A. A Theory of Optimum Currency Areas // American Economic Review. 1961. Vol. 51. No. 4. P. 657–665.*

Кроме того, формирование валютного союза отбирает у стран возможности регулирования валютного курса как инструмента коррекции негативных последствий асимметричных шоков. В свое время именно за это представители неокейнсианской школы подвергли критике теорию Манделла. Предпосылкой для создания валютного союза должно быть наличие некоторых свойств, обеспечивающих как минимум возможность компенсировать потерю этого инструмента, ассоциирующегося в классической политической экономии с национальной независимостью государства. Пока эта непростая дилемма была решена только в рамках европейской интеграции. Однако во время глубокого кризиса государственной задолженности в 2012–2013 гг. европейская валютная система подверглась серьезным испытаниям, последствия которых сохраняются и сегодня.

Сохраняются препятствия для углубления интеграции в банковской сфере. Так, отсутствует принцип признания национальных банковских лицензий государств — членов ЕАЭС на всей территории Союза. Это ограничивает полноценную деятельность банков в области расширения спектра услуг. Кроме того, в каждой стране ЕАЭС сохранена национальная система лицензирования банков, не имеющая юридической силы в наднациональном правовом поле. На данном этапе можно зафиксировать невысокий интеграционный потенциал банковских стран Союза. Не выстроена система (как в статистической, так и в правовой области) раннего диагностирования проблемных банков и токсичных активов, задолго до того как кризис проявится в соответствующих финансовых параметрах и отрицательной динамике финансовых рынков. Это тесно связано с общим уровнем безопасности финансовой системы — одним из прошедшего председательства России в органах ЕАЭС в 2018 г. Уровень текущих рисков также зависит от возможностей и пределов адаптации кредитных институтов как к новым требованиям регуляторов, так и к современным вызовам макросреды.

Можно констатировать, что поиск баланса наднационального регулирования и государственных интересов в области финансовой интеграции идет достаточно трудно. С одной стороны, анализ проблем и практика согласования интересов показывают нереальность достижения компромисса без существования наднационального финансового мегарегулятора. С другой — создание такой структуры невозможно без достижения уровня высокой согласованности финансовой политики. Отчасти это стало причи-

ной того, что активная роль в интеграции финансового сектора ЕЭК, ее рабочих групп и Консультативного совета по финансовым рынкам по ряду вопросов не находит поддержки у национальных органов. Такая ситуация является одним из индикаторов того, что оптимальный механизм принятия решений и их реализации еще не сконструирован.

Рекомендации по развитию интеграции

Рекомендации по углублению и развитию сотрудничества на пространстве ЕАЭС

Для Российской Федерации в настоящий момент целесообразно ориентироваться на следующие меры по углублению и развитию сотрудничества в области финансовой интеграции:

– снижение уровня долларизации национальной экономики, усиление мер по стимулированию взаимных расчетов в национальных валютах;

– ужесточение контроля за незаконными финансовыми операциями через инициацию соответствующего законодательства на уровне ЕАЭС и расширения полномочий Комиссии;

– усиление взаимодействия с созданными в рамках СНГ и ЕАЭС финансовыми институтами (Межгосударственный банк, ЕАБР, ЕФСР);

– предложения по отмене/снижению комиссии за денежные переводы между государствами — членами ЕАЭС⁹².

На сегодняшний момент расчеты показывают, что Россия хотя и выигрывает от потенциального введения единой валюты, но в меньшей степени, чем другие страны⁹³. Поэтому на текущем этапе интеграции для России важнее придерживаться стратегии извлечения разнообразных выгод из согласования монетарной политики, последовательно снижать издержки для бизнеса, получая положительный эффект для благосостояния и общий системный эффект для повышения устойчивости ЕАЭС. Опыт мировых интеграционных объединений свидетельствует, что полный монетарный союз — это заключительная стадия интеграции, которая

⁹² Имиджевая инициатива, ведущая к определенным потерям для российского бюджета, но оказывающая синхронное положительное влияние на формирование рынка труда ЕАЭС. Требуется тщательного анализа краткосрочных издержек и потенциальных выгод.

⁹³ См., в частности: *Винокуров Е.Ю., Демиденко М.В., Коршунов Д.А.* Указ. соч.

весьма труднодостижима на практике. Инструменты и механизмы нахождения общего наднационального знаменателя в области денежно-кредитной политики многообразны. Выбрать наиболее подходящие из них с учетом международной экономической ситуации и интересов партнеров по евразийской интеграции — главная задача России в ближайшее время.

Отдельным направлением работы может стать разработка инициатив в сфере цифровой экономики, в частности, в области технологий распределенного реестра (блокчейн). Актуальность этой сферы — вместе с сопутствующим интересом инвесторов — стремительно возрастает, что необходимо учитывать при формировании единого финансового рынка ЕАЭС к 2025 г. Сегодня эксперты все больше концентрируют внимание на потенциальных преимуществах блокчейна, находящихся в широком диапазоне от снижения рисков по управлению капиталами до эффективно-го противодействия отмыванию денег, в частности, их перемещению в низконалоговые юрисдикции. Принципиально важно, что блокчейн имеет большой потенциал для интеграции — в том числе финансирования — с перспективными технологиями ближайшего будущего.

Оптимальной представляется кооперация ЕЭК с международными организациями, прежде всего с ОЭСР, которая разрабатывает передовые регулирующие нормы в этой сфере. Уже сейчас необходимо оценивать перспективы применения блокчейна в области обмена налоговой информацией, доступа к банковским услугам, особенно в области безналичных расчетов (клиринга), а также валютного регулирования⁹⁴.

В области нормативно-правового регулирования Российская Федерация должна способствовать дальнейшей разработке наднационального законодательства, обеспечивающего движение на пути к финансовой интеграции. С точки зрения национальной финансовой безопасности особую важность представляет более активная инициация подписания «Соглашения об обмене информацией в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и/или

⁹⁴ Пилотный проект по применению блокчейна в этих сферах реализуется с 2018 г. Валютным управлением Сингапура (Monetary Authority of Singapore). Сингапур — страна, ведущая с ЕЭК диалог в рамках Меморандума о взаимопонимании.

денежных инструментов через таможенную границу ЕАЭС». Необходимо также совершенствование механизма мониторинга выполнения уже принятых норм.

Рекомендации по максимизации политических и экономических эффектов для России

Свободное движение капитала в едином экономическом пространстве оказывает мультипликативный эффект на развитие трех других интеграционных свобод (люди, товары, услуги). Дальнейшая интеграция финансовой сферы ЕАЭС практически неизбежна, но ее скорость и интенсивность будут зависеть от волевого импульса политических элит и крупных институциональных игроков. Важным фактором станут возможности адаптации России как ведущей экономики Союза к санкционному режиму и мировой экономической стагнации. При этом объективный фактор российского лидерства способен сглаживать наиболее острые фазы в конфликтах интересов, как это неоднократно происходило ранее в большинстве сфер интеграционного взаимодействия.

Увеличение доли расчетов внутри ЕАЭС во взаимных валютах и дедолларизация экономики ЕАЭС — важная цель для России в условиях режима санкционных ограничений. Обновленные стратегические подходы российского руководства рассматривают снижение зависимости от доллара не как инструмент изоляции, а как попытку выстраивания многополярной архитектуры глобальных финансовых рынков. По сути, речь идет о намерении выйти из рамок проамериканской финансовой системы, которая сложилась в последней четверти прошлого века и ограничивает торгово-экономический суверенитет большинства стран мира. Дедолларизация тесно связана и с другим важным аспектом экономических интересов России — снижением зависимости от межбанковской системы SWIFT и оценок зарубежных рейтинговых агентств. Кроме того, тесная интеграция финансовых рынков ЕАЭС на основе приоритета национальных валют укрепляет «внешний контур» финансово-экономической безопасности, повышает уровень контроля над спекулятивными операциями на финансовых рынках, что объективно выгодно российской экономике. При благоприятном развитии событий возникает так называемый «эффект экстерналий», способствующий повышению доступности кредитных и инвестиционных ресурсов, в том числе для развития сферы малого и среднего предпринимательства.

Углубление финансовой интеграции способно дать мощный системный эффект для российской экономики и достичь нескольких взаимосвязанных целей: придать новый импульс евразийской интеграции, преодолеть относительную стагнацию вследствие исчерпания естественных интеграционных эффектов «стартового этапа» ЕАЭС (2015–2017 гг.), повысить качество единого внутреннего рынка, стимулировать внутриэкономический рост (в том числе за счет увеличения взаимных инвестиций). Вместе с тем успех евразийского проекта может обеспечить более дальновидный подход со стороны России с акцентом на многосторонние действия, в результате которых выгоды от интеграции, в том числе финансовой, получают все участники ЕАЭС как по отдельности, так и вместе взятые. С учетом разницы в экономическом потенциале стран Союза и особенности национального законодательства гармонизация проходит в «мягком» режиме, предусматривающем разностороннюю адаптацию финансовых рынков к наднациональному режиму регулирования.

В сумме перечисленные факторы способствуют повышению предсказуемости и стабильности наднационального экономического пространства ЕАЭС, укрепляя конкурентные позиции Союза и России на международном уровне. Успех интеграционного объединения в качестве глобального игрока будет поделен «на пятерых», принося экономические и политические дивиденды всем его участникам.

8. Ускоренная реализация цифровой повестки евразийской интеграции

Стратегические интересы России

Ускоренное внедрение цифровых технологий в экономике и социальной сфере в России обозначено в качестве одной из национальных целей развития страны до 2024 г.⁹⁵ Данной цели, поставленной впервые на столь высоком уровне, предполагается достичь в результате реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной президиумом Со-

⁹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

вета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г.⁹⁶ В рамках нацпрограммы в качестве приоритетов развития цифровой экономики в России обозначены формирование системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе в каждой сфере, внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий и создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных.

Приоритеты цифровой повестки России влияют не только на проведение внутренней политики в области цифровой трансформации, но и на позицию России при формировании и осуществлении единой цифровой политики на территории ЕАЭС. Интересы Российской Федерации в области цифровой экономики в рамках ЕАЭС закреплены в национальной программе в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление». Планы по обеспечению к концу 2019 г. на национальном уровне координации и экспертной поддержки реализации цифровой повестки ЕАЭС, а также нацеленность на подключение к 2022 г. всех федеральных органов исполнительной власти для юридически значимого запуска общих процессов государств — членов ЕАЭС за счет российского сегмента интегрированной информационной системы свидетельствуют о трансляции национальной повестки в области цифровой трансформации на наднациональный уровень.

Основой развития цифровой экономики является формирование адекватной нормативно-правовой базы (включающей терминологический аппарат в области цифровых технологий), соответствующей условиям цифровой трансформации государства и темпу развития цифровых технологий с целью ликвидации административных и других барьеров для их внедрения. В рамках Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предполагается разработка и принятие свыше 60 законопроектов в ближайшие три года, при этом 20 из них планируется рассмотреть уже в 2019 г.⁹⁷ Так, 12 марта 2019 г. Государ-

⁹⁶ Паспорт Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16). <<http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf>> (дата обращения 07.03.2019).

⁹⁷ Матвиенко анонсировала принятие 60 законов по цифровой экономике // Известия Iz. 2019. <<https://iz.ru/839547/2019-01-29/matvienko-anonsirovala-priniatie-60-zakonov-po-tcifvroi-ekonomike>> (дата обращения: 13.03.2019).

ственной Думой Российской Федерации были приняты поправки в Гражданский кодекс, закрепляющие понятие «цифровые права». Соответствующий закон вступит в силу с 1 октября 2019 г. и станет основой для дальнейшего развития цифровой экономики в России⁹⁸.

Республика Беларусь: нормативно-правовое закрепление терминологического аппарата в области блокчейна

Республика Беларусь выгодно выделяется среди стран ЕАЭС в части закрепления терминов в области систем распределенного реестра (блокчейна). Так, ряд дефиниций содержится в Приложении 1 к Декрету Президента Республики Беларусь № 8, разработанному в 2017 г. (криптовалюта, майнинг, владелец цифрового знака (токена), виртуальный кошелек, оператор криптоплатформы и др.).

Содержание декрета, количество и полнота определений содержащихся в нем понятий позволяет назвать его наиболее передовым документом, разработанным в Беларуси в области цифровых технологий и действующим на территории ЕАЭС в сфере блокчейна.

Источник: Приложение 1 к Декрету Президента Республики Беларусь № 8. Перечень используемых терминов и определений. Президент Республики Беларусь. 2017. <<http://president.gov.by/uploads/archives/Decret-8.zip>> (дата обращения: 13.03.2019).

Для реализации стратегических интересов России в области цифровой повестки евразийской интеграции необходимо осуществлять гармонизацию нормативно-правовой базы в сфере цифровой экономики, обеспечивать интероперабельность цифровых систем, вносить изменения в технические регламенты. В настоящее время цифровые повестки государств — членов ЕАЭС имеют схожие приоритетные направления государственной политики с некоторыми отличиями, обусловленными особенностями (например, реализация Цифрового Шелкового пути в Казахстане). Тем не менее национальные нормативно-правовые базы не гармонизированы, что является препятствием для масштабного развития широкого спектра цифровых технологий и их внедрения в сектора экономики.

⁹⁸ Принят закон, направленный на развитие цифровой экономики. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. 2019. <<http://duma.gov.ru/news/30017/>> (дата обращения: 13.03.2019).

Текущее состояние интеграции

Реализация государствами — членами ЕАЭС единой цифровой политики обеспечит дополнительный прирост ВВП до 1% в год (что практически в 2 раза больше прироста ВВП при реализации исключительно национальных программ в области цифровой экономики)⁹⁹. Кроме того, сотрудничество государств — членов ЕАЭС в области цифровой трансформации приведет к росту производительности, созданию новых рабочих мест, улучшению качества государственных и межгосударственных услуг, упрощению доступа на глобальные рынки и повышению конкурентоспособности государств — членов ЕАЭС¹⁰⁰.

6 декабря 2018 г. президенты государств — членов ЕАЭС подписали Декларацию о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза, в которой отдельно отметили важность развития инноваций и стимулирования научно-технологических исследований и разработок на территории ЕАЭС. При этом, согласно Декларации, приоритетными секторами экономики для внедрения «сквозных» цифровых технологий являются сельское хозяйство и промышленность, а также государственный сектор¹⁰¹.

В феврале 2019 г. в рамках форума «Цифровая повестка в эпоху глобализации 2.0. Инновационная экосистема Евразии» министры цифрового развития государств — членов ЕАЭС объявили о переходе на проектный формат реализации, обеспечивающий транспарентность процесса интеграции государств — членов ЕАЭС в области цифровой экономики. Реализуемые в рамках данного формата проекты должны удовлетворять следующим критериям: соответствовать национальным интересам государств — членов ЕАЭС, обеспечивать значительные экономические и модернизационные эффекты, использовать инновационные бизнес-модели,

⁹⁹ Первые цифровые инициативы ЕАЭС уже на старте. ЕЭК. 2017. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/11-12-2017.aspx>> (дата обращения: 11.03.2019).

¹⁰⁰ Цифровая повестка Евразийского экономического союза до 2025 года: перспективы и рекомендации. Группа Всемирного банка. 2018. <<http://documents.wseimrnyjbank.org/curated/ru/413921522436739705/pdf/EAEU-Overview-Full-RUS-Final.pdf>> (дата обращения: 12.03.2019).

¹⁰¹ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. ЕЭК. 2018. <https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420213/ms_10122018> (дата обращения: 13.03.2019).

обеспечивать связность цифровых инфраструктур государств — членов ЕАЭС. В настоящее время уже активно осуществляются проекты по развитию системы прослеживаемости товаров, разработке цифровой инфраструктуры для обеспечения занятости граждан государств — членов ЕАЭС, созданию сети промышленной кооперации и формированию цифровой системы транспортных коридоров ЕАЭС¹⁰².

Создание цифровой прослеживаемости товаров обеспечит целостную трансформацию товарооборота в ЕАЭС за счет представления в цифровой среде всех участников и процессов, а также предоставит возможность получения информации о различных стадиях жизненного цикла товара с помощью его цифрового образа, тем самым устраняя административные, таможенные и торговые барьеры. Предполагается, что в 2019 г. наибольшее развитие получит именно данный проект ввиду председательства в ЕАЭС в 2019 г. Армении¹⁰³, так как государство не имеет общих границ с другими государствами — членами ЕАЭС, что влечет за собой возникновение правовых ограничений в области торговли.

Не менее значимым направлением является разработка цифровой экосистемы, направленной на обеспечение трудоустройства и занятости граждан на пространстве ЕАЭС и оперативного взаимодействия между гражданами, бизнесом и государством по трудовым вопросам в цифровой среде.

Всего, по данным на февраль 2019 г., для осуществления цифровой повестки ЕАЭС отобрано 8 проектов, соответствующих критериям, еще около 20 проектов находятся на стадии проработки¹⁰⁴. Реализация цифровой повестки требует разработки и обновления единой нормативно-правовой базы цифровой экономики; накопления и формирования компетенций в области цифровой экономики; вовлечения центров компетенций и экспертных сообществ; проведения форсайт-исследований; использования проектно-процессного подхода к управлению; всестороннего диалога с

¹⁰² ЕАЭС переходит на проектный формат реализации цифровой повестки. ЕЭК. 2019. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-02-2019-3.aspx>> (дата обращения: 07.03.2019).

¹⁰³ Приоритеты председательства Армении в ЕАЭС в 2019 г. // Евразийские исследования. 2019. <<http://eurasian-studies.org/archives/11279>> (дата обращения: 07.03.2019).

¹⁰⁴ Странам ЕАЭС предстоит принять «дорожную карту» практической реализации цифровой повестки. ЕЭК. 2019. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/04-02-2019-2.aspx>> (дата обращения: 07.03.2019).

Мировая практика: использование стандарта системы GS1 Traceability

Стандарт GS1 Traceability применяется в 11 странах мира для отслеживания перемещения таких товаров, как продукты питания, фармацевтические препараты и др., по всей цепочке поставок. Внедрение стандарта является основой для разработки и использования системы прослеживаемости товаров, поскольку обеспечивает оперирование унифицированным терминологическим аппаратом на каждом этапе цепочки поставок.

Согласно данному стандарту, прослеживаемость товаров обуславливается:

- физической маркировкой единиц продукции при помощи штрих-кодов или EPC (Electronic Product Code — электронный код продукции);
- использованием концепции EDI (Electronic Data Interchange — электронный обмен данными).

Источник: Traceability. GS1 Australia. 2019. <<https://www.gs1au.org/resources/standards-and-guidelines/other-standards-and-guidelines/traceability>> (дата обращения: 13.03.2019).

Республика Казахстан: хранилище электронных трудовых договоров

В Казахстане в области цифровой трансформации трудовых взаимоотношений определены две ключевые цели: обеспечение трудоустройства граждан при предоставлении удостоверения личности; осуществление перехода на электронные трудовые книжки.

Создание хранилища электронных трудовых договоров позволяет отказаться от использования бумажных трудовых книжек, быстро получать доступ к трудовому профилю гражданина и подтверждать компетенцию кандидата. При этом электронный трудовой договор будет соответствовать требованиям Трудового кодекса и заверяться электронной цифровой подписью.

Основой для проекта системы учета электронных трудовых договоров является Электронная биржа труда, которая в дальнейшем будет интегрирована с электронными системами других государственных органов для бесшовного предоставления услуг гражданам Республики Казахстан в области трудовой деятельности.

Источник: Достоинства и недостатки электронного трудового договора — E-hr. МЦФЭР Казахстан. 2019. <<https://kadry.mcfr.kz/article/1944-dostoinstva-i-nedostatki-elektronnogo-trudovogo-dogovora-e-hr>> (дата обращения: 13.03.2019).

заинтересованными стейкхолдерами; выработки единых стандартов, требований и рекомендаций; создания государственно-частных партнерств, консорциумов в области цифровой экономики; разработки мер по стимулированию и поддержке цифровых инициатив и проектов.

Риски и барьеры для развития интеграции

Одним из основных препятствий для развития цифровых технологий являются нормативно-правовые барьеры в сфере цифровых технологий, которые характеризуются наличием общих правовых ограничений в области «сквозных» цифровых технологий и отсутствием комплексного и гармонизированного законодательного регулирования отношений, возникающих по мере развития цифровой экономики на территории ЕАЭС. К законодательным барьерам относятся отраслевые правовые барьеры, в частности, сохраняющаяся рассогласованность в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, в сфере правил ведения трансграничной электронной торговли и в тарифной политике в области предоставления телекоммуникационных услуг.

К внутренним тенденциям, негативно отражающимся на темпах развития цифровой экономики в рамках ЕАЭС, также относится отсутствие развитой системы прав потребителей цифрового рынка. Практику закрепления в российском законодательстве термина «цифровые права» рекомендуется адаптировать и в других государствах — членах ЕАЭС с целью дальнейшего формирования системы прав участников цифрового рынка. Среди внешних рисков основным является усиление контроля над цифровым пространством ЕАЭС со стороны иностранных игроков. Игнорирование процессов цифровой трансформации на национальном уровне несет в себе риск потери цифрового суверенитета граждан, бизнеса, государственных органов и государств — членов ЕАЭС в целом; отставание в темпах внедрения цифровых технологий; риск возникновения масштабных кибератак.

Рекомендации по развитию интеграции

Рекомендации по углублению и развитию сотрудничества на пространстве ЕАЭС

Основой углубления и развития сотрудничества на пространстве ЕАЭС является создание единой системы передачи и обмена

цифровыми данными. Успешное внедрение технологий в рамках ЕАЭС и получение синергетических эффектов от их использования будут возможны только в случае обеспечения технологической совместимости/интероперабельности и масштабируемости цифровых инфраструктур, платформ и решений государств — членов ЕАЭС. На данный момент в ЕАЭС уже разрабатывается интегрированная информационная система (ИИС) ЕАЭС, которая обеспечивает реализацию общих интересов, создание совместных информационных ресурсов и межгосударственный обмен данными и электронными документами. Благодаря внедрению ИИС будет обеспечено эффективное международное взаимодействие государственных органов, осуществление государственного контроля над процессами передачи и обмена информацией, сокращение времени, затрачиваемого на совершение административных процедур¹⁰⁵. Создание общего информационного пространства предполагает обеспечение обмена не только государственными данными, но и данными частного сектора¹⁰⁶.

Рекомендации по внедрению единой системы передачи и обмена цифровыми данными:

– разработать криптографические механизмы, обеспечивающие безопасность и конфиденциальность информации, передаваемой между национальными сегментами интегрированной информационной системы данных;

– осуществить поддержку и модернизацию существующих подсистем и компонентов интегрированной информационной системы, а также обеспечить как функционирование интеграционного сегмента ЕЭК, так и взаимодействие между интеграционным сегментом ЕЭК и национальными сегментами системы;

– разработать программу обучения сотрудников органов государственной власти стран — членов ЕАЭС, направленную на увеличение интенсивности использования сервисов интегрированной информационной системы.

Развитию сотрудничества в области цифровой экономики на пространстве ЕАЭС также будет способствовать разработка

¹⁰⁵ Интегрированная информационная система Евразийского экономического союза. ЕЭК. 2018. <<http://system.eaeunion.org/>> (дата обращения: 07.03.2019).

¹⁰⁶ Казахстан и Россия готовятся к вступлению в цифровую эпоху. Общественный фонд «Мир Евразии». 2018. <<http://wef.kz/monitoring/kazakhstan-i-rossija-gotovjatsja-k-vstupleniju-v-cifrovuju-jepohu/>> (дата обращения: 07.03.2019).

Европейский союз: политика обеспечения открытости данных

В ходе реализации инициативы «Единый цифровой рынок» («Digital Single Market») осуществляется политика в области обеспечения открытости данных, прежде всего государственных, включающих географическую информацию, статистические данные, информацию о погоде и т.д.

25 апреля 2018 г. был осуществлен пересмотр Директивы 2003/98/ЕС по повторному использованию информации о государственном секторе (PSI Directive), в результате которого Директива стала частью пакета мер, направленных на создание общего информационного пространства. В ходе пересмотра Директивы было решено:

- добавить в сферу действия Директивы новые виды данных, в том числе данные, генерируемые государственными компаниями, действующими в ЖКХ и транспортном секторе, а также данные исследований, которые финансируются за счет средств государственного бюджета;

- разработать стимулы для распространения динамических данных, генерируемых государственным сектором, с помощью интерфейсов прикладного программирования;

- обеспечить сокращение стоимости доступа к данным государственных органов, что будет способствовать развитию МСБ;

- повысить прозрачность договоров, заключаемых между государственными органами и крупными частными компаниями, с целью увеличения числа потенциальных пользователей государственных данных.

Источник: Proposal for a Revision of the Public Sector Information (PSI) Directive. European Commission. 2018. <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/proposal-revision-public-sector-information-psi-directive>> (дата обращения: 13.03.2019).

единой геоинформационной системы, которая включает геоинформационную систему и сервисы картографической основы и направлена на упрощение контроля за транспортировкой и прослеживаемостью продукции и товаров. Система прослеживаемости движения продукции и товаров должна быть универсальной для всех видов товаров, что позволит гражданам получать достоверную информацию о продукции и товарах, бизнесу — снизить операционные издержки, государственным органам — контролировать уплату налогов, сократить масштабы контрабанды и обеспечить защиту прав потребителей. Запуск единой системы прослеживаемости товаров ускорит процессы свободного перемещения товаров в рамках ЕАЭС, повысит актуальность статисти-

ческой и аналитической отчетности, оптимизирует логистику и транспортную инфраструктуру¹⁰⁷.

Для полноценного запуска единой цифровой платформы, направленной на обмен геопространственными данными, также требуется:

- гармонизировать нормативно-правовые базы государств — членов ЕАЭС в части обмена цифровыми геоданными;

- закрепить в нормативно-правовой базе ЕАЭС использование сертифицированных данных дистанционного зондирования Земли в качестве юридически значимых, а также определить основные принципы сбора, хранения, обработки и распространения геопространственных данных;

- простимулировать разработку и внедрение технологий обработки данных дистанционного зондирования Земли в государственных органах и органах местного самоуправления, государственных компаниях на территории ЕАЭС.

Рекомендации по гармонизации нормативно-правового регулирования и стратегического планирования

Основой гармонизации процессов и нормативного регулирования на территории ЕАЭС является формирование единого пространства электронного доверия, которое повысит эффективность работы интегрированной информационной системы ЕАЭС, поскольку обеспечит безопасность и достоверность межгосударственного обмена данными и электронными документами. В рамках ЕАЭС уже ведутся работы по созданию трансграничного пространства электронного доверия, которое включает сервисы аутентификации, идентификации, авторизации, а также цифрового архива¹⁰⁸. В результате формирования трансграничного пространства электронного доверия предполагается предоставление возможности физическим и юридическим лицам, зарегистрированным в странах ЕАЭС, получать доступ к юридически значимым сервисам и услугам не только на территории ЕАЭС, но и в третьих странах, заключивших договор о присоединении к единому

¹⁰⁷ ЕЭК представила проект единой системы прослеживаемости товаров в ЕАЭС. ЕЭК. 2018. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/14-03-18-3.aspx>> (дата обращения: 11.03.2019).

¹⁰⁸ Развитие трансграничного пространства доверия. ЕЭК. 2018. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/inftech/dts/Pages/default.aspx>> (дата обращения: 09.03.2019).

пространству электронного доверия посредством использования национальных или универсальных средств доступа. Реализация трансграничного пространства электронного доверия позволит признавать цифровые подписи и организовывать электронный документооборот в рамках ЕАЭС.

**Европейский союз: политика
укрепления электронного доверия**

25 мая 2018 г. вступил в силу Общий регламент по защите данных (General Data Protection Regulation), который способствует укреплению электронного доверия:

— унифицированное регулирование сферы защиты персональных данных (до 2018 г. защита персональных данных находилась в сфере компетенций стран — участниц ЕС и регулировалась их национальным законодательством);

— предоставление пользователям из ЕС возможности узнать, как используются их персональные данные, которые они размещают в Интернете;

— осуществление защиты персональных данных европейцев в полном объеме вне зависимости от местоположения оператора (экстерриториальный характер Общего регламента по защите данных: правила Общего регламента распространяются на операторов, обрабатывающих персональные данные граждан ЕС и находящихся как на территории ЕС, так и за его пределами) — наличие возможности трансграничной передачи данных, но только в том случае, если третья страна, территория или международная организация может обеспечить необходимый уровень защиты персональных данных граждан ЕС.

Источник: EUGDPR.org. EU GDPR Portal. 2018. <<https://www.eugdpr.org/>> (дата обращения: 13.03.2019).

Рекомендации по формированию единого пространства электронного доверия:

— разработать и модернизировать законопроекты, регламентирующие создание, развитие и функционирование трансграничного пространства доверия (в том числе законы, регулирующие отношения в сфере цифровой подписи);

— предоставить гражданам государств ЕАЭС возможность отслеживать и контролировать дальнейшее использование персональных данных, размещенных пользователями в сети Интернет;

– обеспечить защиту персональных данных граждан ЕАЭС, обрабатываемых операторами, находящимися как на территории ЕАЭС, так и за его пределами для повышения уровня доверия граждан;

– модернизировать информационную инфраструктуру: стимулировать распространение технологий связи нового поколения, в том числе 5G (перспективным методом является создание испытательных полигонов для тестирования возможностей передовых технологий связи).

С целью максимизации политических и экономических эффектов для Российской Федерации необходимо обеспечить на национальном уровне координацию и экспертную поддержку реализации Цифровой повестки ЕАЭС, а также сформировать механизм внедрения цифровых технологий и платформенных решений на пространстве Союза. Значимым направлением станет принятие единых стандартов в области передачи и обмена данными, в согласовании принципов и правил идентификации субъектов в цифровом формате, в обеспечении интероперабельности национальных систем идентификации данных. Все большую значимость приобретут меры по созданию совместных платформенных решений как среды существования цифровых экосистем, в том числе экосистем трудоустройства и мобильности трудовых ресурсов.

Европейский союз: Коалиция по цифровым навыкам и рабочим местам

В области развития цифровой экосистемы трудоустройства и занятости граждан представляется интересным опыт ЕС. В 2017 г. была создана Коалиция по цифровым навыкам и рабочим местам (The Digital Skills and Jobs Coalition), объединяющая государства — члены ЕС, компании, некоммерческие организации и образовательные учреждения, направленные на ликвидацию разрыва между спросом и предложением на рынке труда в части вакансий, предполагающих владение определенными знаниями и/или навыками в области цифровых технологий. Коалиция осуществляет тесную работу с государствами — членами ЕС, оказывает им помощь в проведении национальных цифровых стратегий и достижении целей, предоставляет техническую поддержку и информирует о передовом опыте в данной области.

Источник: The Digital Skills and Jobs Coalition. European Commission. 2018. <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-skills-jobs-coalition>> (дата обращения: 14.03.2019).

Значимым направлением государственной политики, способствующим максимизации политических и экономических эффектов для России, является создание условий для формирования новых цифровых рынков и стимулирования спроса на новые сервисы и услуги; разработка и внедрение совместных механизмов венчурного финансирования цифровых инноваций. Также востребованы инициативы по комплексной гармонизации нормативно-правового регулирования, являющегося необходимым условием эффективного развития цифровой экономики на пространстве Союза, включая гармонизацию законодательств государств — членов ЕАЭС в области защиты интеллектуальной собственности и прав потребителей цифрового рынка.

9. Перспективы развития торговой политики ЕАЭС

Стратегические интересы России

Системный взгляд на развитие внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации определен комплексом следующих документов стратегического планирования.

– Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19 июля 2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — «майский указ»), в соответствии с которым одобрен паспорт Национального проекта «Международная кооперация и экспорт».

– Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года (далее — ОНДП-2024).

– Государственная программа Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности»¹⁰⁹.

– Национальный проект «Международная кооперация и экспорт».

На основе анализа целей и задач, содержащихся в указанных документах, можно сделать вывод, что усиление позиций Российской Федерации в глобальной экономике должно проходить путем

¹⁰⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 330 (ред. от 30 марта 2018 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие внешнеэкономической деятельности”».

повышения вклада внешнеэкономической сферы в решение задач инновационно-ориентированной модернизации национального хозяйства. И этот вклад может быть реализован в том числе за счет максимально полного раскрытия потенциала экономической интеграции в рамках Евразийского экономического союза. Последний фактор особенно важен в среде с высокими уровнями нестабильности международных экономических отношений и рисками геополитической неопределенности. При выстраивании внешнеторговой стратегии важно принимать во внимание общемировые, параллельно протекающие процессы глобализации и регионализации, формирование глобальных цепочек добавленной стоимости на основе технологических платформ, сужающие возможности независимого выхода на рынок с открыто работающими механизмами спроса. Все эти факторы дополнительно задают коридор решений по ориентации внешнеторговой политики России на интеграцию в систему мирового хозяйства на благоприятных, выгодных для страны условиях, основанных на формировании конкурентоспособной международной специализации и повышении доли несырьевого экспорта.

Так, в рамках «майского указа» президента (и Национального проекта «Международная кооперация и экспорт») заданы следующие целевые параметры этой задачи:

- обеспечение (к 2024 г.) общей доли несырьевого экспорта товаров и услуг обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг на уровне не менее 20% ВВП;

- повышение (к 2024 г.) объема экспорта несырьевых неэнергетических товаров до 250 млрд долл. США в год (в том числе продукции машиностроения — 50 млрд долл. США в год и продукции агропромышленного комплекса — 45 млрд долл. США в год), а также объема экспорта оказываемых услуг в размере 100 млрд долл. США в год¹¹⁰.

В рамках ОНДП-2024 отмечается, что достижение указанных целевых показателей потребует увеличения за 7 лет показателя экспорта продукции несырьевого, неэнергетического сектора на 86,2%, машиностроения — на 77,6%. В соответствии с паспортом Государственной программы «Развитие внешнеэкономической деятельно-

¹¹⁰ По данным Росстата, в 2017 г. экспорт несырьевых неэнергетических товаров составил 133,5 млрд долл. США, в том числе продукции машиностроения — 28,2 млрд долл. США, агропромышленного комплекса — 20,7 млрд долл. США.

сти» совершенствование экспортной специализации Российской Федерации включает в том числе «повышение доли машин, оборудования и транспортных средств в экспорте товаров» и «увеличение в 1,5 раза числа организаций — экспортеров товаров (не менее чем 1 организация-экспортер на каждые 100 зарегистрированных организаций)». Паспорт приоритетного проекта «Международная кооперация и экспорт в промышленности» также содержит соответствующие целевые показатели: рост несырьевого неэнергетического экспорта товаров в стоимостном выражении к уровню 2016 г. — не менее чем на 15% и не менее чем в 2 раза к 2025 г.¹¹¹, рост экспорта услуг не менее чем на 20% в 2018 г. и не менее чем в 2 раза в 2025 г. Увеличению объемов несырьевого неэнергетического экспорта должны способствовать создание экспортно ориентированной товаропроводящей инфраструктуры и реализация мер регуляторного характера, направленных на модернизацию пропускной инфраструктуры и системы контроля международной торговли, совершенствование системы финансовой поддержки экспорта, включая модернизацию системы торговых представительств.

Очевидно, что указанные структурные изменения российского экспорта и развитие необходимой инфраструктуры неотделимы от дальнейшего «погружения» в евразийскую интеграцию, которое также является одним из приоритетов внешнеторговой политики России, как следует из задач, зафиксированных в российских документах стратегического планирования, включая:

— «обеспечение увеличения объема торговли между государствами — членами ЕАЭС не менее чем в полтора раза и роста объема накопленных взаимных инвестиций в полтора раза за счет формирования эффективной системы разделения труда и производственной кооперации в рамках ЕАЭС» («майский указ»);

— реализацию «мер по устранению барьеров, ограничений и отмена изъятий в экономическом сотрудничестве ЕАЭС» («майский указ»);

— «установление взаимовыгодных связей ЕАЭС с третьими странами, заключение соглашений о свободной торговле» (ОНДП-2024);

— «увеличение объемов торговли Российской Федерации с государствами — членами Евразийского экономического союза

¹¹¹ В рамках приоритетного проекта акцент сделан на пилотных отраслях: автомобилестроение, сельскохозяйственное машиностроение, железнодорожное машиностроение.

несырьевыми товарами и услугами, дальнейшее углубление евразийской интеграции» (госпрограмма Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности»).

Несомненно также и то, что развитие торговли, основанной на производстве инновационной продукции, промышленной и деловой кооперации и обмене факторами производства (труд, капитал, производственные фонды, оборудование), опирается на качество бизнес-среды и ее комфортность как для внутренних, так и для внешних экономических субъектов. Поэтому не менее значимой для развития внешней торговли является задача по повышению позиций России в международных рейтингах, которые являются своего рода маркером изменения качества регуляторной и деловой среды. Так, в рамках госпрограммы была заложена необходимость обеспечить «существенное повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка (Doing Business) по показателю “Международная торговля” (100-е место к 2019 году)¹¹²». Следует отметить, что именно по данному элементу рейтинга Россия существенно отстает, в то время как в совокупности по всем 11 элементам рейтинга в 2018 г. она вышла на 31-е место.

Резюмируя вышеизложенное, к стратегическим интересам Российской Федерации в области внешней торговли следует отнести:

- упрочнение позиций России в мировой экономике в традиционных сегментах и усиление присутствия в высокотехнологичных и наукоемких секторах глобального рынка путем диверсификации и качественного улучшения структуры экспорта;
- формирование и развитие единого рынка на евразийском экономическом пространстве, обеспечивающего свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы;
- построение «системы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, эффективно обеспечивающей национальные интересы и интересы российского бизнеса в процессе международного экономического сотрудничества с учетом изменившихся условий внешней среды».

С учетом того факта, что значительная часть полномочий России в сфере внешней торговли передана, в соответствии с Договором о ЕАЭС¹¹³, на наднациональный уровень, решение постав-

¹¹² Данная задача была выполнена уже в 2018 г.: Россия занимает в рейтинге Doing Business по показателю «Международная торговля» 100-е место.

¹¹³ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

ленных задач должно быть более тесно сопряжено с реализацией внешнеторговой политики Евразийского экономического союза.

Текущее состояние интеграции

В соответствии со ст. 33 Договора о ЕАЭС целями внешне-торговой политики Союза являются «содействие устойчивому экономическому развитию государств-членов, диверсификации экономик, инновационному развитию, повышению объемов и улучшению структуры торговли и инвестиций, ускорению интеграционных процессов, а также дальнейшее развитие Союза как эффективной и конкурентоспособной организации в рамках глобальной экономики». Таким образом, цели внешнеторговой политики ЕАЭС в целом соответствуют стратегическим интересам России, поскольку улучшение структуры торговли подразумевает прежде всего диверсификацию структуры экспорта и увеличение доли несырьевого экспорта.

На сегодняшний день интеграция в сфере внешней торговли в рамках ЕАЭС находится на достаточно продвинутой стадии. Задачи торговой политики в части либерализации инструментов внешнеторгового регулирования во взаимной торговле были выполнены странами евразийского блока еще до 2012 г., в результате чего таможенно-тарифные и большая часть нетарифных мер не применялись в торговле между тремя членами «евразийского ядра» уже на этапе Таможенного союза. Кроме того, было обеспечено применение единых инструментов внешнеэкономического регулирования в отношении третьих стран. В 2014 г. эти договоренности были кодифицированы и зафиксированы в Договоре о ЕАЭС: так, в соответствии со ст. 42 Договора о ЕАЭС, «на таможенной территории Союза применяются единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза (ЕТТ ЕАЭС), утверждаемые Комиссией и являющиеся инструментами торговой политики Союза». В рамках ЕАЭС обеспечивается также применение единых мер нетарифного регулирования¹¹⁴.

Таким образом, основные усилия в части реализации внешне-торговой политики ЕАЭС сегодня вынесены на «внешний контур» и направлены на выстраивание эффективных торговых

¹¹⁴ Статья 46 Договора о ЕАЭС «Меры нетарифного регулирования».

отношений с внешними партнерами и обеспечение для экспортеров Союза преференциальных условий доступа на рынки третьих стран — прежде всего в рамках соглашений о свободной торговле и соглашений о торгово-экономическом сотрудничестве. По информации ЕЭК, на сегодняшний день в адрес Комиссии поступило порядка 40 предложений по углублению торгово-экономического сотрудничества. В 2015 г. было заключено соглашение о свободной торговле между ЕАЭС и его государствами-членами, с одной стороны, и Вьетнамом, с другой стороны, в мае 2018 г. — Временное соглашение с Ираном, ведущее к образованию зоны свободной торговли. В числе актуальных треков — переговоры о создании зоны свободной торговли с Израилем, Индией, Сербией, Сингапуром и Египтом. Кроме того, в 2017 г. было подписано непреференциальное соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве с КНР.

В этой работе ЕЭК руководствуется «не только принципом прямого доступа на рынки, но и целью придать таким соглашениям функции драйвера инвестиционного сотрудничества, промышленной кооперации и содействия торговле услугами»¹¹⁵. Кроме того, важными задачами в сфере торговой политики Союза являются развитие гармонизированной системы поддержки экспорта в рамках ЕАЭС, обеспечение условий для встраивания союзных предприятий в глобальные цепочки добавленной стоимости и формирования собственных (региональных) цепочек.

Риски и барьеры для развития интеграции

Одним из ключевых барьеров является недоучет фактора евразийской интеграции при разработке национальных торговых политик стран Союза. Анализ документов стратегического планирования показал, что государства-члены по-прежнему предпочитают ориентироваться на самостоятельное выстраивание торговых отношений с внешними (по отношению к ЕАЭС) партнерами, принимая участие в евразийской интеграции не как существенную возможность по наращиванию собственного экспортно-промышленного потенциала, а лишь как один из векторов внешнеторговой политики. Это может способствовать восприятию странами Союза других государств-членов скорее не как партнеров, а как конкурентов.

¹¹⁵ Доклад о деятельности ЕЭК за 2017 г. «Формируя цифровое пространство».

Существенным барьером является и ограниченность наднациональных полномочий в части переговоров по доступу на рынки третьих стран. Раздел IX Договора о ЕАЭС, устанавливающий положения в отношении внешнеторговой политики, наделяет Комиссию достаточно сжатыми полномочиями по применению инструментов и механизмов регулирования, а в случае торговли услугами с третьими странами прямо оговаривает, что осуществление государствами — членами координации в этой сфере «не означает наднациональной компетенции Союза в этой сфере»¹¹⁶. Такое положение дел обусловлено незавершенностью переговоров государств-членов по созданию единого рынка услуг. Поскольку согласование режимов торговли услугами реализуется государствами — членами ЕАЭС самостоятельно, оно может происходить асинхронно с графиком согласования тарифных уступок. Отсутствие координации в действиях с представителями ЕЭК, участвующими в переговорах по доступу на рынки товаров третьих стран, затрудняет ведение полноценного переговорного процесса и ограничивает возможности переговорщиков по согласованию наиболее выгодных для всех стран ЕАЭС параметров доступа на внешние рынки. Подобная предпосылка, очевидно, справедлива и в отношении условий осуществления инвестиций. Следует отметить, что с аналогичной проблемой (разделение национальных и наднациональных полномочий в сфере торговых отношений с внешними партнерами) в свое время сталкивалась и Европейская комиссия, которая изначально также была наделена только правом ведения переговоров по доступу на товарные рынки. Однако в рамках Лиссабонского договора за ней были закреплены эксклюзивные полномочия по реализации внешнеторговой политики Европейского союза, включая вопросы услуг, ПИИ и защиты прав интеллектуальной собственности, что привело, по мнению аналитиков¹¹⁷, к повышению эффективности политики ЕС и сокращению возможностей его внешних торговых партнеров по реализации принципа «разделяй и властвуй» в рамках многосторонних и двусторонних торговых переговоров.

Фактором риска в торговой сфере является и схожесть товарной структуры экспорта государств — членов ЕАЭС, а также его

¹¹⁶ Статья 38 Договора о ЕАЭС «Внешняя торговля услугами».

¹¹⁷ *Niemann A.* Conceptualising Common Commercial Policy Treaty Revision: Explaining Stagnancy and Dynamics from the Amsterdam IGC to the Treaty of Lisbon // *European Integration Online Papers (EIoP)*. 2011. Vol. 15. Article 6. <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2011-006a.htm>> (дата обращения: 19.11.2018).

преимущественно сырьевая направленность. Отраслевые приоритеты развития производственных комплексов и номенклатуры экспорта промышленных товаров стран ЕАЭС также имеют высокую степень совпадения, что ведет к их повышенной конкурентности, а не взаимодополняемости¹¹⁸. Несмотря на то что в последние годы доля продукции ТЭК в экспорте стран ЕАЭС постепенно снижается, а доля машинно-технической продукции несколько возросла, для всех стран — членов ЕАЭС главными экспортными товарами по-прежнему являются природные ресурсы или продукция их первичной переработки. В связи с этим для государств-членов более интересны рынки третьих стран, чем взаимная торговля, в особенности с учетом роста спроса на природные ресурсы в странах Евросоюза и Китае.

Усугубляет эту ситуацию факт отсутствия на данном этапе гармонизированных подходов к государственной поддержке экспорта и активного взаимодействия государств-членов на данном направлении. Несмотря на то что поддержка экспорта, по сути, относится к национальной компетенции государств-членов, обеспечение благоприятных условий доступа продукции стран ЕАЭС на рынки третьих стран заявлено как одна из приоритетных задач Комиссии. Вместе с тем разработка совместных мер на данном направлении продвигается достаточно медленно, несмотря на подписание в 2017 г. Меморандума о сотрудничестве между экспортно-кредитными агентствами Союза, на основании которого создана платформа для регулярного взаимодействия — Форума ЭКА государств — членов ЕАЭС.

Рекомендации по развитию интеграции

Рекомендации по углублению и развитию сотрудничества на пространстве ЕАЭС

Важно активизировать разработку в рамках ЕАЭС инструментария для более эффективного содействия доступу продукции государств-членов на рынки третьих стран, как это предусмотрено ст. 39 Договора о ЕАЭС. В частности, целесообразно взять на вооружение опыт Евросоюза, включая такие инструменты, как Партнерство по доступу на зарубежные рынки (Market Access Part-

¹¹⁸ Кузьмина Е. 5 ключевых рисков Евразийского экономического союза. <<http://eurasia.expert/5-klyuchevykh-riskov-evraziyskogo-ekonomicheskogo-soyuza/>> (дата обращения: 23.08.2018).

nership) и единая База данных по доступу на зарубежные рынки (Market Access Database¹¹⁹).

Целесообразно развивать взаимодействие стран ЕАЭС в области совместной поддержки экспорта, предусмотренное ст. 41 Договора о ЕАЭС и принятым в целях реализации этой статьи Решением Евразийского межправительственного совета от 29 мая 2015 г. № 2. В том числе рекомендуется задействовать потенциал сотрудничества по линии торговых и дипломатических представительств государств — членов ЕАЭС за рубежом в части организации и совместного проведения выставочно-ярмарочных и иных имиджевых мероприятий. Это могло бы способствовать повышению узнаваемости бренда «товар Евразийского экономического союза» и информированности зарубежных бизнес-кругов о практических аспектах евразийской интеграции.

Рекомендации по гармонизации нормативно-правового регулирования и стратегического планирования России и ЕАЭС

Ключевым условием перехода интеграционного сотрудничества государств-членов в сфере торговли на качественно новый уровень могла бы стать разработка концепции (стратегии) единой торговой политики Союза, основанной на общих ценностях и включающей общеевразийские стратегические приоритеты и ориентиры, которые одновременно были бы заложены и в документы стратегического планирования всех государств-членов. Это позволило бы получить четкую позиционную карту получаемых от евразийского проекта дивидендов и возможных уступок, на которые понадобится пойти в целях максимизации общего выигрыша.

Важно обеспечить бóльшую транспарентность в части переговоров государств — членов ЕАЭС по доступу на рынки услуг третьих стран, включая регулярное получение Евразийской экономической комиссией информации о ходе и результатах таких переговоров. В дальнейшем, после завершения формирования единого рынка услуг ЕАЭС, целесообразно было бы обсудить возможность передачи на наднациональный уровень исключительного права на ведение внешнеторговых переговоров Союза с третьими странами. При всем понимании чувствительности этого вопроса необходимо признать, что, согласно исследованиям западных экспертов, переход к

¹¹⁹ Market Access Database. <<http://madb.europa.eu/madb/indexPubli.htm>> (дата обращения: 03.11.20018).

единой торговой политике позволяет существенно усилить переговорную позицию интеграционного сообщества¹²⁰.

Рекомендации по максимизации политических и экономических эффектов для России

При формировании единой переговорной позиции следует уделять больше внимания продвижению в рамках многосторонних переговоров национальных интересов, которые должны выявляться при активном взаимодействии российских ФОИВ с бизнес-сообществом.

Важно обеспечить понятность и доступность критериев, в соответствии с которыми производится отбор потенциальных партнеров по ЗСТ. В связи с этим в состав исследовательских рабочих групп, создаваемых с целью оценки перспектив создания зон свободной торговли с третьими сторонами, целесообразно включать представителей деловых и научных кругов.

С учетом того что одним из стратегических интересов России является наращивание объемов внутриевразийской торговли и инвестиций, важно активизировать торговое взаимодействие и на региональном уровне. Этому может способствовать взаимное открытие на территориях стран Союза торговых представительств (торговых домов), совместное использование бизнес-площадок, выставочных форумов и других форматов. В качестве положительного примера такого взаимодействия можно привести успешный опыт открытия в Москве в рамках агрокластера «Фудсити» торговых домов стран ЕАЭС и представительств регионов России.

10. Повышение качества наднационального регулирования и межправительственного взаимодействия как императив развития ЕАЭС

Межгосударственное регулирование нового качества

Основой наднационального регулирования является правовой порядок, установленный в объединении. Его фундаментальными

¹²⁰ *Pollet-Fort A.* Implications of the Lisbon Treaty on EU External Trade Policy // Background Brief. March 2010. No. 2. EU Centre in Singapore.

основами являются верховенство законодательства, прямое действие законодательных актов, обязательность имплементации всех норм объединения на национальном уровне, наличие механизма принуждения к исполнению принятых норм, существование независимого судебного органа для решения спорных вопросов¹²¹.

Наднациональные свойства институциональной системы регионального объединения проявляются тогда, когда руководящие, исполнительные и законодательные органы объединения формируются в порядке и действуют прежде всего в интересах организации в целом, а не в интересах ее отдельных стран. Наднациональное качество институциональной системы принципиально изменяет характер работы органов объединения и появляется тогда, когда первоначально меняется порядок формирования института и предписанных правил его работы.

Наднациональные характеристики интеграционного механизма проявляется и в процедуре принятия решений: характерная черта этого механизма — отказ от единогласия, при сохранении обязательств исполнения решений, даже в тех случаях, когда они не полностью отвечают национальным интересам. Например, Совет (министров) ЕС может голосовать, используя процедуру большинства (простого или квалифицированного в зависимости от рассматриваемого вопроса). Он продуцирует нормативные акты, обязательные для всех, в том числе для стран, возражавших против принятия решения. Следовательно, его деятельность носит в этой части наднациональный характер.

Мы видим, что на глобальном уровне интеграционные импульсы мирового развития соседствуют с фрагментационными и дезинтеграционными¹²². Практическое осуществление наднационального регулирования сталкивается с проблемой «эрозии» суверенитета. Эволюция суверенитета может рассматриваться не в традиционном смысле его «ослабления», обусловленного перераспределением власти от правительств к региональному объединению, а, напротив, с точки зрения «поднятия» суверенитета на уровень наднациональных структур. Согласно теориям интегра-

¹²¹ *Энтин Л.М.* Право ЕС. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. Сер. Общественное пространство России — ЕС: право, политика, экономика. Вып. 5. М.: Аксиом, 2009.

¹²² *Мельвил А.Ю.* Становление транснациональной политической среды и «волны» демократизации // Современные международные отношения и мировая политика: учебник для вузов / отв. ред. А.В. Торкунов. М., 2004.

ции, объединенные системы эффективнее защищают собственную экономическую (и политическую) сферу от наступления государств и международных монополий¹²³. Один из примеров подобного рода — принятие Европейским парламентом в феврале 2019 г. регламента по координации национальных политик стран ЕС по контролю над притоком (агрессивных) прямых иностранных инвестиций. В этом смысле было бы правильнее трактовать происходящее в ЕС не как ущемление суверенитета, а как его разделение, «shared sovereignty»¹²⁴.

Таким образом, наднациональный механизм в межгосударственном взаимодействии можно определить как совокупность правил и процедур, порядок/способ функционирования экономических и/или политических систем в процессе их объединения в рамках международной структуры/организации, одобренный суверенными государствами и, с их согласия, выходящий из-под национального контроля, первоначально в той степени, которая заранее определяется международными договоренностями и соглашениями¹²⁵.

Успешные практики наднационального регулирования

По совокупности параметров только в рамках Европейского союза сложился полноценный наднациональный интеграционный механизм. Хотя и в ЕС действует сложная комбинация национального, межгосударственного и наднационального механизмов, но было бы правомерно фиксировать запуск наднационального механизма как важного компонента интеграционной системы именно в ЕС. Его элементы сконструированы на всех уровнях (базисном и надстроечном, экономическом и политическом) межгосударственной системы взаимоотношений стран ЕС. Надгосударственное регулирование возникает с одобрения суверенных государств и только после этого начинает действовать отчасти независимо от их воли и даже вопреки ей, но только в той

¹²³ Костин А.И., Изотов В.С. Интеграционные системы в парадигме глобалистики: обновление исследовательских подходов // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2015. № 2.

¹²⁴ Reznick G. Shared Sovereignty and the EU: The Transition to Post-Westphalian Sovereignty // Academia.edu. 2019. <https://www.academia.edu/2763366/Shared_Sovereignty_and_the_EU> (дата обращения: 22.02.2019).

¹²⁵ Зуев В.Н. Наднациональный хозяйственный механизм Европейского союза. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.

мере и тех границах, которые определены самими суверенными государствами.

Тем не менее центр наиболее важных политических решений в любом случае остается национальным. Государство оставляет за собой право на любой стадии интеграции вмешаться в процесс передачи компетенций, в случае если возникает серьезная угроза национальным интересам. В этом смысле наднациональный механизм носит ограниченный и обратимый характер. Страна, в варианте критического недовольства, как в случае с Великобританией, может выйти из объединения. Однако своеобразная «ловушка взаимосвязанности» в интеграционном комплексе заключается в том, что выход из системы грозит большими экономическими потерями. В большинстве случаев эти потери не могут быть перекрыты возможными выгодами самостоятельного суверенного управления национальной экономикой.

Наднациональный механизм как фактор укрепления интеграционного союза

Наиболее успешным из всех интеграционных объединений мира является Европейский союз (по сумме критериев, включающих ВВП, долю в мировой торговле, уровень благосостояния населения, экологическое благополучие, инклюзивный рост, социальную и правовую защищенность, наличие многочисленного среднего класса). А характерной специфической чертой европейского интеграционного комплекса, отличающей его от всех остальных региональных и международных межгосударственных структур, является развитый и продвинутый наднациональный механизм. Этот механизм не имеет аналогов в мире. Тогда возможно выдвинуть гипотезу о том, что достижения ЕС в первую очередь и в значительной мере связаны с развитием именно наднационального механизма.

К выводу о наличии подобной взаимосвязи можно прийти, анализируя достижения ЕС по отдельным отраслевым направлениям. На тех из них, где наднациональный механизм применялся наиболее полно (денежно-кредитная сфера, торговая политика, сельское хозяйство, антимонопольная политика), достижения были наиболее заметны (введение и мировое признание евро, лидирующие позиции в мире по включению в международную торговлю, достижение самообеспеченности в производстве аграрной продукции в короткие сроки, формирование здоровой конкурентной экономической среды на едином рынке ЕС).

Особенное значение наднациональный механизм имеет в укреплении позиций стран ЕС на внешних рынках и в целом в системе международных экономических отношений. По отдельности странам ЕС невозможно было бы отстаивать свои позиции столь успешно, как они это делают вместе. Примером является международная торговля и участие стран и ЕС как объединения в международных организациях и различных форумах, таких, например, как ВТО. Аналогично необходимо отметить важность международного взаимодействия и для ЕАЭС после обретения им статуса полноценного субъекта международных отношений (см. гл. 11 «Международный вектор развития ЕАЭС»).

Ключевые риски введения наднационального регулирования

Одним из наиболее распространенных опасений по поводу движения в сторону развития более глубоких форм интеграции с использованием наднационального механизма является утверждение о неготовности стран к подобному шагу. Этот аргумент часто используется и в отношении стран ЕАЭС. Слишком разные по величине, размеру экономики, уровню развития страны, по утверждению многих аналитиков, не готовы к углублению интеграции.

Другое важное условие интеграции — взаимопроникновение товаров, услуг и капиталов, а между странами ЕАЭС оно относительно невысоко и доля внутрирегиональной торговли остается стабильно незначительной. Это дает основание экспертам говорить о невозможности внедрения наднациональных механизмов в ЕАЭС. Однако эмпирические наблюдения не подтверждают подобных опасений. Например, между ЕС и США интеграционный процесс на надстроечном уровне в наднациональных формах не развивается, хотя эти страны вышли на высокий уровень интернационализации ранее других.

Критерии развития региональной интеграции

Большинство теоретиков интеграции сходятся во мнении, что начальной формой экономической интеграции является зона свободной торговли, далее следуют стадии таможенного союза, общего рынка, экономического и валютного союза, а завершает процесс полное экономическое объединение стран. Интерпрета-

ции стадий варьируются, но, по существу, господствует именно такое представление¹²⁶. Если принять эту логику, что до сих пор и делалось большинством исследователей, возникает ряд неясностей.

В 2010 г. ЕС подписал Соглашение о свободной торговле с Южной Кореей. Правомерно ли утверждать, что с октября 2010 г. начался процесс интеграции ЕС и Южной Кореи, согласно устоявшейся и принятой теоретиками классификации форм интеграции? Значительная часть аналитиков будет склоняться не в пользу такого рода утверждения. До интеграции ЕС и Южной Кореи еще очень далеко. Представить, что этот шаг — начало формирования единого экономического комплекса, затруднительно.

Возникает вопрос: «Как практика современных договорных отношений стран по установлению многочисленных зон свободной торговли будет согласоваться с оценками глубины экономической интеграции?». Нестыковка вполне устраняется введением в определение интеграции наднациональной компоненты. Отсутствие наднационального механизма во взаимоотношениях между странами — тот показатель, который продемонстрирует, что до воздвижения единого интеграционного экономического комплекса эти страны продвинулись не больше, чем многие другие, решившие либерализовать свои торговые связи. Единый экономический комплекс не начнет складываться, пока страны не сформируют наднациональные структуры и не будет применяться наднациональное регулирование.

Национальные институты естественным образом противятся передаче большего объема полномочий на наднациональный уровень, воспринимая это сопротивление как выражение примата национальных интересов над интеграционными интересами наднационального уровня. Даже в России, наиболее последовательно выражающей свою заинтересованность в евразийской интеграции, национальные чиновники различных уровней активно противодействуют развитию наднационального начала.

¹²⁶ Мировая экономика: учебник / под ред. А.С. Булатова. М., 1999. С. 301–305; *Liviu Catalin A.* European Economics Update. Another Ten Theses on the Economic Integration // *Theoretical and Applied Economics*. 2010. Vol. XVI. No. 10 (551). См. также классическую работу: *Balassa B.* The Theory of Economic Integration. L., 1961.

Рекомендации по повышению качества межправительственного взаимодействия в рамках ЕАЭС на основе опыта других интеграционных объединений

Утверждение международной правосубъектности ЕАЭС и повышение внимания международного сообщества к его деятельности предполагает укрепление наднационального механизма. После завершения формирования таможенного союза страны могут продвигаться вперед в области формирования общих политик, укрепления наднационального регулирования с целью формирования общих рынков — газа, нефти, электроэнергии, финансового рынка, транспортной политики (включая развитие инфраструктуры) и единого цифрового пространства.

Одним из важнейших этапов совершенствования национальных практик государственного управления и межгосударственного сотрудничества является критическое восприятие передового международного опыта. В частности, анализ опыта ЕС позволяет сформулировать ряд предложений, направленных на повышение качества межправительственного взаимодействия в ЕАЭС.

Во-первых, целесообразно учреждение позиций специальных представителей правительств стран — членов ЕАЭС при Евразийской экономической комиссии с обеспечением их постоянным штатом квалифицированных специалистов и полномочиями оперативного реагирования на инициативы и предложения ЕЭК.

Примером этому может быть опыт Европейского союза. За свою более чем 60-летнюю историю европейская интеграция прошла путь от простой идеи объединения народов Европы до сложного объединения рынков, формирования общих границ, правовой системы, единой валюты, торговой и экономической политики и т.д. Союз сформировал собственный механизм принятия решений, частично основанный на наднациональных институтах и в самой большей степени — на суверенных государствах — членах ЕС. Несмотря на то что в ЕАЭС уже существуют и активно работают такие наднациональные институты, как Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) и Суд Евразийского экономического союза, опыт межправительственного взаимодействия в рамках Совета ЕС и Комитета постоянных представителей (КОРЕПЕР) будет очень важен для развития евразийской интеграции как проекта, направленного на укрепление наднационального суверенитета стран-участниц.

Во-вторых, в перспективе предлагается учредить постоянно действующий институт Евразийского экономического совета со

своим секретариатом, подготовленным для оперативной организации встреч полномочных представителей правительств стран-членов. Межправительственный институт такого рода будет выступать в качестве основной платформы для межгосударственного диалога ЕАЭС. Он будет отвечать за подготовку повестки заседаний Высшего Евразийского экономического совета, согласование интересов стран — членов ЕАЭС, принятие процедурных решений, а также координацию работы других комитетов и рабочих групп институтов ЕАЭС. Состоять секретариат может из представителей стран — членов ЕАЭС с дипломатическим рангом посланников, а в должности генерального секретаря, как предполагается, будет представитель той страны, которая занимает пост председателя в органах Евразийского экономического союза: в Высшем Евразийском экономическом совете, Евразийском межправительственном совете и Совете Евразийской экономической комиссии. Данный орган сможет воплотить в себе несколько функций — одновременно быть как форумом для диалога между странами, так и инструментом политического контроля над работой институтов ЕАЭС и различных экспертных групп. Цель существования секретариата — достижение согласия между всеми участниками евразийской интеграции по каждому пункту повестки дня. Если согласие не может быть достигнуто, именно этот институт может предлагать варианты решения разногласий и пути поиска консенсуса.

В-третьих, необходимо подчеркнуть, что «спрос» на интеграцию не должен быть выше «предложения» интеграции, другими словами, нужно уметь сопоставлять реальные возможности стран и уровень интеграции.

Данный вывод был получен исходя из анализа деятельности МЕРКОСУР, которому свойственны наличие множества относительно слабых экономических институтов и высокая конкуренция различных интеграций в регионе. Так, в Латинской Америке существует целых шесть крупных группировок, интересы которых в целом совпадают. Они имеют достаточно амбициозные цели и задачи, включают множество интеграционных институтов, но на деле являются скорее номинальными. Связано это прежде всего с тем, что страны Латинской Америки, как политически, так и экономически, не готовы к быстрому и эффективному росту интеграции, тем более если это связано с передачей национального суверенитета. Таким образом, согласно опыту Латинской Америки, интеграционный процесс всегда должен быть постепенным и соразмерным возможностям объединяющихся стран.

В-четвертых, необходим постоянно действующий орган наднационального взаимодействия для обеспечения контроля и регулирования (хотя бы на уровне рекомендаций) экономической политики стран-членов. Об этом свидетельствует опыт USMCA (бывшая НАФТА): организация не обладает постоянно действующим органом наднационального взаимодействия, что позволяет странам-участницам проводить самостоятельную экономическую политику и в некоторых случаях даже пренебрегать условиями Соглашения, ссылаясь на национальные интересы.

В-пятых, нельзя допускать ослабления или упразднения механизмов контроля и принуждения государств-членов к выполнению взятых на себя обязательств.

Главная проблема региональной экономической интеграции АСЕАН, в которую входят государства Юго-Восточной Азии, заключается в том, что сами государства так и не завершили собственную, внутреннюю интеграцию — этническую, религиозную, политическую. Именно это подрывает полноценную реализацию интеграционного проекта, по сей день АСЕАН находится на низком уровне институционального развития. Страны не достигли ни таможенного союза, ни общего рынка на своем интеграционном пути. Государства — члены АСЕАН действительно боятся потерять часть своего национального суверенитета, поэтому в ассоциации отсутствуют наднациональные институты. Все вышеперечисленное получило название «Путь АСЕАН». С одной стороны, эта идея способствует сотрудничеству стран-членов, так как пропагандирует невмешательство, консенсус, консультации, доверие, терпимость и учет индивидуальных особенностей и интересов каждого участника. С другой стороны, «Путь АСЕАН» — это препятствие для развития и углубления региональной экономической интеграции. В целом опыт АСЕАН во многом нельзя назвать успешным — он учит прежде всего тому, как не надо строить и развивать интеграцию, особенно если установлен курс на ее углубление и расширение.

Наконец, важно сбалансированно использовать наднациональные и межправительственные каналы взаимодействия.

Опыт Африканского союза является показательным для идентификации и объяснения проблем, присущих процессу интеграции. Необходим баланс между межправительственными и наднациональными институтами, и должны быть определены сферы деятельности, где интересы стран сходятся и возможна их взаимозависимость в будущем. Если этого баланса и общих интересов

нет, в рамках интеграции страны не смогут принимать эффективные решения. Действительно, сообщества Африки интегрируются с разной скоростью и степенью успешности, а также ставят перед собой различные конечные цели. Так, в рамках Союза арабского Магриба и Сообщества сахело-сахарских государств до сих пор не созданы зоны свободной торговли, что связано как с внутрирегиональными противоречиями, так и с приоритетностью выстраивания отношений с Европейским союзом. Однако если в качестве перспективной цели обеих организаций выдвигается создание экономического союза, то Восточноафриканское сообщество ставит перед собой задачу полной политической и экономической интеграции в виде Восточноафриканской Федерации. Это видится утопичным и невозможным даже в долгосрочной перспективе, принимая во внимание возможности и интересы стран.

Таким образом, ЕАЭС рекомендуется сочетание наднационального и межправительственного подходов в его институциональном дизайне, поскольку именно этот метод позволяет, как показывает опыт различных интеграций мира, наиболее эффективно и оперативно решать задачи, поставленные государствами-членами.

11. Международный вектор развития ЕАЭС

Стратегические интересы ЕАЭС на международной арене

После вступления в силу Договора о ЕАЭС Союз приобрел статус международной правосубъектности, позволяющий осуществлять международное сотрудничество и заключать международные договоры с государствами, международными организациями и объединениями¹²⁷. Таким образом, на постсоветском пространстве появился новый полноправный актор международных отношений. Согласно классическим определениям, «международный актор — это активный участник мировой экономики и политики, обладающий возможностью — благодаря имеющимся в его распоряжении актуальным и потенциальным ресурсам и способности их эффективно использовать — самостоятельно, в соот-

¹²⁷ Договор о ЕАЭС. П. 1. Ст. 7. <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/> (дата обращения: 18.02.2019).

ветствии с собственным пониманием своих интересов принимать решения и реализовывать стратегию, оказывающую существенное и длительное влияние на международную систему»¹²⁸. Этим характеристикам сегодня также соответствуют ЕС, ЕАЭС, АСЕАН, МЕРКОСУР и ряд других интеграционных систем, ядром которых в свое время были таможенные союзы, основанные на преференциальных торговых соглашениях. Формирование эффективной экономики Союза на основе принципа «четырёх свобод» (свободное движение товаров, услуг, капиталов и людей) требует постоянного поиска взаимовыгодных путей развития внешних связей. Алгоритмы такого поиска выстраиваются в соответствии с логикой развития интеграционных процессов в мире, от элементарных соглашений, снижающих или устраняющих таможенные тарифы (практиковались в Европе с XIX в.), до новейших мегарегиональных партнерств, меняющих конфигурацию глобальной экономики (ТТП, ТТИП, РВЭП).

Международное сотрудничество ЕАЭС на современном этапе

В настоящее время международные отношения ЕАЭС выстраиваются в рамках четырех основных форматов: соглашений о зоне свободной торговли (ЗСТ), непреференциальных торговых соглашений, меморандумов о сотрудничестве с третьими странами и международными организациями и взаимодействия с государствами-наблюдателями (Республика Молдова). В частности, внешняя экономическая политика ЕАЭС по формированию ЗСТ координируется на высшем наднациональном уровне. В 2017 г. президенты государств-членов выделили несколько приоритетных переговорных треков. Приоритете взаимодействия отдан шести странам, с которыми ЕАЭС намерен сформировать зоны свободной торговли: Иран, Израиль, Сингапур, Сербия, Индия и Египет. В целом интерес к различным форматам сотрудничества с ЕЭК проявили более 40 стран. С некоторыми из них подписаны меморандумы и работают совместные исследовательские группы (СИГ)¹²⁹.

¹²⁸ Цыганков П.А. Политическая динамика современного мира: теория и практика. М.: Изд-во МГУ, 2014. С. 240.

¹²⁹ Меморандумы с третьими странами и международными организациями. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/Pages/default.aspx>> (дата обращения: 25.01.2019).

В мае 2018 г. Высший Евразийский экономический совет (ВЕЭС) одобрил ключевой документ, регламентирующий взаимодействие в данной сфере, — Соглашение «О международных договорах Евразийского экономического союза с третьими государствами, международными организациями или международными интеграционными объединениями»¹³⁰. Существенным прогрессом в области международного сотрудничества Союза стал принятый по итогам заседания ВЕЭС в декабре 2018 г. ключевой документ — «Основные направления международной деятельности ЕАЭС на 2019 год»¹³¹. Это — своего рода «внешнеэкономическая стратегия», которая во многом носит опережающий характер, пересматривая приоритеты международного взаимодействия в рамках максимально широкого контура. В нем намечено три плоскости сотрудничества с правительствами зарубежных государств, региональными объединениями, международными организациями и бизнес-сообществами, а также экспертными кругами. Первая плоскость предполагает развитие уже созданных механизмов сотрудничества в рамках меморандумов о взаимодействии, проводимых переговоров о заключении преференциальных и неpreferенциальных торговых соглашений. Вторая плоскость включает взаимодействие с заинтересованными в сотрудничестве с Союзом сторонами для создания нормативно-правовых и институциональных инструментов сотрудничества. Взаимодействия в третьей плоскости направлены на продвижение достоверной и актуальной информации о евразийской экономической интеграции и формирование позитивного представления о Союзе как эффективной и конкурентоспособной международной организации. Приоритетными партнерами в 2019 г. останутся страны СНГ, ЕС, Китай, государства, с которыми заключены или проходят переговоры по заключению меморандумов о сотрудничестве, — Сингапур, Камбоджа, Таиланд, Куба, Чили, Перу, Иордания, Марокко,

¹³⁰ Соглашение о международных договорах Евразийского экономического союза с третьими государствами, международными организациями или международными интеграционными объединениями. <http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/multilateral_contract/-/storage-viewer/multilateral/page-2/53210> (дата обращения: 24.02.2019).

¹³¹ О проекте решения Высшего Евразийского экономического совета «Об основных направлениях международной деятельности Евразийского экономического союза на 2019 год». <<http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/Decisions/DispForm.aspx?ID=3774>> (дата обращения: 28.02.2019).

Фарерские острова, Республика Молдова; страны, вовлеченные в переговоры по зонам свободной торговли, — Вьетнам, Сингапур, Израиль, Египет, Индия, Сербия; а также международные организации и региональные экономические объединения ООН и ее региональные экономические комиссии, ОЭСР, ОБСЕ, ШОС, форум АТЭС, МЕРКОСУР, АСЕАН, Андское сообщество.

Столь широкие направления взаимодействия декларируются целенаправленно, с учетом позиций всех стран «евразийской пятерки». Внешнеэкономическая стратегия ЕАЭС учитывает глубокие нормативные и идеологические изменения в международных отношениях, заявляет собственные позиции и оспаривает «монополию на истину» со стороны западных партнеров.

Перспективы сопряжения интеграционных форматов ЕАЭС и СНГ

Отдельного внимания заслуживает наметившееся в последнее время сближение СНГ и ЕЭК, важное в контексте пророссийской консолидации постсоветского пространства. Системное взаимодействие между двумя крупнейшими экономическими субъектами постсоветского пространства выстраивается с 2013 г. В частности, было подписано два Меморандума «О взаимопонимании с постоянным комитетом союзного государства» и «О взаимодействии с Исполнительным комитетом СНГ». Для обеспечения более эффективного сотрудничества в области миграционной политики ЕЭК в 2012 г. был предоставлен статус наблюдателя в Совете руководителей миграционных органов государств — участников СНГ (СРМО). В последние годы ведется активное взаимодействие ЕЭК и Исполнительного комитета СНГ, в частности, в сфере гармонизации вопросов трудовой миграции¹³².

Кратко рассмотрим перспективы отношений ЕАЭС со странами СНГ, наиболее близкими к различным форматам тесного сотрудничества.

Республика Таджикистан часто маркируется в экспертном пространстве в качестве наиболее вероятного кандидата на вступление в ЕАЭС. Однако в настоящее время к такому шагу не готовы ни Таджикистан, ни государства — члены Союза. Официальный

¹³² ЕЭК и СНГ будут сотрудничать в сфере трудовой миграции и социальной защиты. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/24-09-2018-1.aspx>> (дата обращения: 30.01.2019).

Душанбе присматривается к опыту соседнего Кыргызстана, взвешивая плюсы и минусы вступления.

Показательны дискуссии о решении «дилеммы суверенитета» в современном Таджикистане с учетом возможного присоединения страны к ЕАЭС. Несмотря на исследования, показывающие потенциальные эффекты интеграции и долгосрочный выигрыш экономики, таджикские политические элиты сохраняют определенный скепсис. Антагонисты интеграции ссылаются на угрозы ограничения или даже лишения суверенитета. В экспертном дискурсе часто встречаются ссылки на независимость как ценнейшее достижение нации, которому может угрожать вхождение в интеграционные союзы¹³³. Сторонники интеграции (число которых, согласно социологическим данным, составляет порядка 70%)¹³⁴ справедливо замечают, что «вовлечение в глобальные экономические и политические процессы возможно только через Россию и вместе с ней. Такой союз мог бы быть основан на трех принципах: безусловном сохранении государственного суверенитета, независимости политических институтов и общем взгляде на ключевые проблемы международной безопасности»¹³⁵. С экономической точки зрения Таджикистану интересны возможности привлечения инвестиций и преференции для трудовых мигрантов, предлагаемые единым рынком труда. С другой стороны, потребительские настроения связаны с опасениями удорожания импорта из третьих стран, неспособности экспорта своей сельхозпродукции на рынок Союза из-за низкого качества национальной системы технического регулирования; поглощения своей экономики российскими и казахстанскими ТНК.

Въездная трудовая миграция необходима и для обеспечения экономического роста Российской Федерации, но, кроме этого, вступление Таджикистана в ЕАЭС может быть интересно Москве с целью содействия социально-экономической стабильности в регионе. Однако неподготовленность правовой базы, системные экономические проблемы, а также постоянный рост наркотрафика из Афганистана вызывают серьезную озабоченность, препятствуя началу диалога по присоединению Таджикистана к ЕАЭС.

¹³³ *Махмадов А.Н., Хонерская Л.Л.* Современный Таджикистан: диалектика независимости и интеграции (политико-правовой анализ). Душанбе, 2016. С. 127.

¹³⁴ ЕАБР зафиксировал общий позитивный настрой таджикистанцев к вступлению в ЕАЭС. <<http://news.tj/ru/news/eabr-zafiksiroval-obshchii-pozitivnyi-nastroi-tadzhikistantsev-k-vstupleniyu-v-eaes>> (дата обращения: 27.02.2019).

¹³⁵ Цит. по: *Махмадов А.Н., Хонерская Л.Л.* Указ. соч. С. 129.

После выборов президента Шавката Мирзиёева (как кандидат от либерально-демократической партии он набрал 88,6% голосов) в декабре 2016 г. Узбекистан провел ряд важных экономических реформ и активизировал пророссийскую внешнеполитическую повестку. В октябре 2018 г. Москва и Ташкент подписали большой пакет документов о сотрудничестве двух стран в торгово-экономической, энергетической, научной, культурно-гуманитарной, образовательной, социально-трудовой сферах. Определенную раскладку по внешнеэкономической ориентации страны дает статистика внешней торговли. Тем не менее Узбекистан пока сохраняет прежнюю дистанцию от интеграционного формата ЕАЭС, делая ставку на диверсификацию внешних связей.

В мае 2018 г. Республике Молдова был предоставлен статус государства — наблюдателя при Евразийском экономическом союзе. Однако дальнейшее сближение между Кишиневом и ЕАЭС, за которое выступает президент страны Игорь Додон, блокируется проевропейским (в ряде случаев откровенно антироссийским) курсом правительства страны, а также юридическими рамками Соглашения о глубоком и всеобъемлющем торгово-экономическом сотрудничестве с ЕС. Денонсация соглашения и резкий разворот в сторону ЕАЭС в сегодняшних условиях выглядят крайне маловероятными. По итогам парламентских выборов в феврале 2019 г., политическая конфигурация для сторонников сближения с Россией и ЕАЭС пока складывается не самым благоприятным образом. Меморандум о статусе Молдавии в ЕАЭС остается нератифицированным.

Договор о ЕАЭС предусматривает, что любое государство вправе обратиться к Председателю ВЕЭС с просьбой о предоставлении ему статуса государства-наблюдателя. На сегодняшний день институт наблюдателя является удобным и компромиссным форматом для стран, проявляющих интерес к ЕАЭС. С одной стороны, он позволяет выстраивать сотрудничество по отдельным направлениям, с другой — не налагает на третьи страны каких-либо обязательств по заключению различных соглашений (например, о ЗСТ) или дальнейшему членству в Союзе. Дискуссии об эффективности статуса государства — наблюдателя в ЕАЭС набирают популярность в медийном пространстве. Эксперты все чаще экстраполируют статус наблюдателя на другие страны СНГ¹³⁶.

¹³⁶ Эксперт: Статус наблюдателей в ЕАЭС может устроить Таджикистан и Узбекистан. <<https://regnum.ru/news/2371183.html>> (дата обращения: 24.01.2019).

Статус наблюдателя дает возможность уполномоченным представителям государства присутствовать на заседаниях, получать принимаемые документы, за исключением конфиденциальных. Однако представители государства-наблюдателя не могут участвовать в принятии решений в органах Союза. В Договор о ЕАЭС также «встроен» страховочный механизм от возможных конфронтаций, устанавливая, что государство-наблюдатель обязано воздерживаться от любых действий, способных нанести ущерб интересам интеграционной организации и государств-членов.

Перспективные направления международного сотрудничества ЕАЭС

Состояние международного сотрудничества ЕАЭС на восточном, юго-восточном и южном направлениях характеризуется стремлением к созданию сети зон свободной торговли и соглашений о торгово-экономическом сотрудничестве, а также сопряжению логистических и инфраструктурных систем Союза с китайской трансрегиональной инициативой ОПОП и индийским проектом международного транспортного коридора «Север — Юг». В октябре 2016 г. вступило в силу Соглашение о зоне свободной торговли между ЕАЭС и Социалистической Республикой Вьетнам.

В мае 2018 г. было заключено Временное соглашение о ЗСТ между ЕАЭС и Исламской Республикой Иран. Документ регламентирует основные правила торговли между ЕАЭС и Ираном, максимально приближенные к нормам ВТО, а также вопросы режима наибольшего благоприятствования, применения защитных мер и таможенного администрирования. Снижение таможенных ставок затрагивает порядка 50% товарной номенклатуры (с исключением энергоносителей) и рассчитано на трехлетний переходный период. Пока отсутствуют статистические данные о первых экономических эффектах от Соглашения, но, по предварительным оценкам ЕЭК, отдельные страны Союза могут рассчитывать на значительное увеличение экспорта¹³⁷. В целом реализация соглашения позволит значительно увеличить объемы

¹³⁷ Беларусь может ожидать рост экспорта вдвое от временного соглашения с Ираном, ведущего к ЗСТ. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/9-07-2018-2.aspx>> (дата обращения: 18.02.2019).

взаимной торговли, которая за прошлый год составила 2,7 млрд долл. США¹³⁸.

В мае 2018 г. ЕАЭС и Китай подписали Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве, являющееся непререференциальным и не предполагающим снижение таможенных ставок¹³⁹. Движение в этом направлении логически развивает Декларацию о сопряжении ЕАЭС и китайской инициативы ЭПШП, принятую в 2015 г.¹⁴⁰ Соглашение создает необходимые предпосылки для либерализации торговли и инвестиций в дальнейшем. Как отметил в свое время экс-председатель коллегии ЕЭК В.Б. Христенко, «это соглашение <...> важный этап в развитии экономического сотрудничества, который упорядочивает всю структуру отношений и создает базу для дальнейшего движения, в том числе в целях возможного выхода на соглашение о зоне свободной торговли»¹⁴¹.

В тексте соглашения между ЕАЭС и Китаем присутствуют определенные новации, например, вопросы защиты интеллектуальной собственности и регламентация электронной торговли. Институциональной основой сотрудничества должен стать общий координирующий орган на уровне министров. В целом Соглашение направлено на устранение нетарифных барьеров в торговле, но не предусматривает строгих обязательств и соответствующих механизмов контроля.

На западном направлении ЕЭК, еще до создания ЕАЭС, достигла известных успехов во взаимодействии на «внешнем контуре» интеграции, успешно встраиваясь в мировую экономическую архитектуру. Но после 2014 г. от причин, обусловленных полити-

¹³⁸ Пресс-брифинг председателя Коллегии ЕЭК Тиграна Саркисяна о соглашениях с Ираном и Китаем. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/events/Pages/16-05-2018-k4.aspx>> (дата обращения: 18.02.2019).

¹³⁹ Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Китайской Народной Республикой, с другой стороны. 2018. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/Pages.aspx>> (дата обращения: 19.02.2019).

¹⁴⁰ Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути. <<http://kremlin.ru/supplement/4971>> (дата обращения: 27.02.2019).

¹⁴¹ Высший Евразийский экономический совет принял решение о новой структуре Евразийской экономической комиссии. <eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/16-10-2015-2.aspx>. (дата обращения: 12.02.2019).

ческими факторами «украинского кризиса», пострадали диалоги ЕЭК с ЕС, ЕАСТ, Центральноевропейской инициативой, ОБСЕ, ОЭСР, а также ряд двусторонних форматов с отдельными странами, направленных на создание ЗСТ. Тем не менее внешнеэкономические диалоги на западном направлении продолжают развиваться. Ведутся переговоры по установлению единого преференциального торгового режима между всеми странами ЕАЭС и Сербией. Греция является единственной страной ЕС, с которой ЕЭК подписала совместную декларацию о сотрудничестве¹⁴². Несмотря на ряд ограничений, вытекающих из членства Греческой Республики в ЕС, Афины выступают в качестве сторонника прямого диалога ЕС и ЕАЭС, последовательно отстаивая эту позицию в ЕС.

В 2016 г. эксперты немецкого Фонда Бертельсмана представили обзор «Свободная торговля от Лиссабона до Владивостока». Прогнозы показывают, что экономические выгоды от зоны свободной торговли между ЕС и ЕАЭС (в перспективе — с другими странами СНГ) будут весомыми. С большой вероятностью произойдет значительное увеличение объема экспорта из ЕАЭС в ЕС. В частности, в случае заключения полномасштабного соглашения о свободной торговле ожидаемое увеличение экспорта из России в ЕС составит примерно 30%, а объем экспорта ЕС в ЕАЭС, по прогнозам, вырастет почти на 60%. Увеличение объемов экспорта приведет к значительному росту реальных доходов: приблизительно на 3,1% в России и на 4,1% в Беларуси. В странах — членах ЕС в Восточной Европе также ожидается прирост реальных доходов на уровне от 1,2 до 1,8%¹⁴³.

Всемирная торговая организация (ВТО) является важнейшим институциональным партнером ЕАЭС и главной референтной организацией в области либерализации международной торговли. ЕЭК взаимодействует с ВТО по всем вопросам, включенным в нормативную базу ВТО, за исключением торговли услугами, торговых аспектов прав интеллектуальной собственности и инвестиционных мер. Эксперты Комиссии регулярно принимают участие в заседаниях рабочих органов ВТО, в консультациях и других процедурах, связанных с применением защитных мер в ЕАЭС.

¹⁴² Совместная декларация о сотрудничестве ЕЭК и Правительства Греческой Республики. <https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01414186/ms_03072017> (дата обращения: 11.02.2019).

¹⁴³ Свободная торговля от Лиссабона до Владивостока. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh — Berlin. 2016. P. 5.

В рамках ООН значимым представляется участие ЕЭК в обсуждении Целей устойчивого развития (ЦУР). В 2017 г. Комиссия представила доклад ЕЭК о достижении ЦУР в регионе ЕАЭС¹⁴⁴. Союз существенно укрепил собственные позиции, сделав заявку на статус полноправного субъекта в формирующейся системе глобального управления.

В многосторонние диалоги с организацией вовлечены представители всех региональных комиссий ООН: Экономической комиссии для Латинской Америки (ЭКЛАК), Экономической комиссии для Африки (ЭКА), Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА), Экономической комиссии для Европы (ЕЭК), Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО).

Успешно складывается взаимодействие с Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН). В 2013 г. подписан двусторонний Меморандум о взаимодействии, позволяющий выстраивать системный диалог между Евразийской экономической комиссией и ЕЭК ООН в ключевых отраслях экономического сотрудничества.

Действует бессрочный Меморандум о сотрудничестве и взаимопонимании с Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), подписанный в 2013 г. ЕЭК имеет статус наблюдателя в организации.

Для реализации общей таможенной политики в ЕАЭС представляется важным взаимодействие со Всемирной таможенной организацией (ВТамО) в рамках подписанного в 2016 г. Меморандума о взаимопонимании. Важным шагом по установлению экономических связей между ЕАЭС и ЕС стали заключенные с Европейским комитетом по стандартизации (СЕН) и Европейским комитетом по стандартизации в области электротехники (СЕНЕЛЕК) меморандумы о взаимопонимании. Реализация инициатив Меморандума позволит усилить несколько интеграционных эффектов, в частности, повысить конкурентоспособность и безопасность продукции, снизить технические барьеры в торговле государствами Союза с европейскими странами, способствовать внедрению цифровых технологий.

Выстроен диалог ЕЭК с Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО ООН). Сотрудни-

¹⁴⁴ Показатели достижения целей в области устойчивого развития в регионе ЕАЭС. Доклад ЕЭК. 2017. <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_imakroec/Documents/OON_Rus.pdf> (дата обращения: 18.01.2019).

чество концентрируется на таких сферах, как торговля и инвестиции, макроэкономика, транспорт и логистика, промышленность и агропромышленный комплекс, статистика, энергетическая политика, информационные технологии, функционирование внутреннего рынка, трудовая миграция, интеллектуальная собственность. Данные направления содержатся в проекте Программы сотрудничества между ЕЭК и ЭСКАТО ООН на 2017–2019 гг., разработанном Комиссией в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании между ЕЭК и ЭСКАТО ООН.

Перспективы создания всеобъемлющей ЗСТ между ЕАЭС и АСЕАН стали более осязаемы в долгосрочной перспективе, после того как в ноябре 2018 г. стороны подписали Меморандум о взаимопонимании¹⁴⁵. Намечаются контуры сотрудничества по таким направлениям, как таможенное регулирование и упрощение процедур торговли, санитарные и фитосанитарные меры, техническое регулирование, электронная торговля, торговля услугами и инвестиции, развитие предпринимательства. Этот шаг стал последовательным воплощением решений по итогам саммита «Россия — АСЕАН» в Сочи, в 2016 г., где главы и высокие представители участвующих стран договорились о создании совместной исследовательской группы для реализации намеченных инициатив. Углубление диалога с АСЕАН открывает для ЕАЭС и перспективы сотрудничества с макрорегиональной инициативой, созданной под патронажем Китая, — Всесторонним региональным экономическим партнерством (ВРЭП), в которое входят все 10 стран АСЕАН.

Тема дальнейшего углубления сотрудничества между ЕАЭС и АСЕАН продолжает занимать значительное место в рамках диалога «Россия — АСЕАН», где активную позицию по данному вопросу занимает Минэкономразвития России¹⁴⁶.

Переговоры ЕАЭС с интеграционными объединениями страдают от глобальных и региональных рисков как политического, так и экономического характера. Например, в 2014 г. начались официальные отношения между МЕРКОСУР и ЕЭК¹⁴⁷. Одна-

¹⁴⁵ ЕАЭС и АСЕАН углубляют торгово-экономическое и инвестиционное сотрудничество. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/14-11-2018-1.aspx>> (дата обращения: 19.01.2019).

¹⁴⁶ См., например: ЕАЭС и АСЕАН делают шаги к укреплению сотрудничества. <<http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depasiapacific/201802091>> (дата обращения: 11.02.2019).

¹⁴⁷ Встреча Евразийской экономической комиссии и МЕРКОСУР (Совместное заявление). <<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/>

ко развитие отношений фактически приостановилось в 2016 г. в связи с политическим кризисом в странах Южной Америки и приостановкой членства Венесуэлы в МЕРКОСУР. В конце 2018 г. диалог получил новый импульс. Стороны подписали Меморандум о торгово-экономическом сотрудничестве, предполагающий широкоформатный диалог в областях торговли, таможенного администрирования, технического регулирования и стандартизации, цифровизации экономики, а также по другим направлениям, представляющим взаимный интерес. При этом глава внешнеполитического ведомства Уругвая, председательствующего в МЕРКОСУР, предложил в перспективе рассмотреть возможность выхода на соглашение о свободной торговле¹⁴⁸. Кроме того, в ходе диалога ЕЭК с интеграционными объединениями установлены рабочие контакты с АТЭС, ЛАИ, Андским сообществом, Тихоокеанским альянсом. Отметим, что в мировой практике соглашения о ЗСТ между экономическими объединениями пока отсутствуют, хотя идут переговоры, в частности, между ЕС и МЕРКОСУР¹⁴⁹.

Несмотря на неблагоприятный политический контекст, в последнее время наметился перспективный трек сотрудничества между ЕЭК и ОБСЕ. Среди сфер, где стороны могли бы развивать сотрудничество, генеральный секретарь ОБСЕ Томас Гремингер выделил транспортную сферу, миграционную политику и трудовые ресурсы, цифровую экономику. Сам факт сотрудничества представляется важным с точки зрения международного имиджа ЕАЭС и выхода из изоляции в диалогах с западными организациями, сфера ответственности которых включает вопросы политической безопасности¹⁵⁰.

[dotp/memorandymi/Documents/Joint%20conclusion%20-%20UEE-MERCOSUR_%20rus%20_2.pdf](http://memorandymi/Documents/Joint%20conclusion%20-%20UEE-MERCOSUR_%20rus%20_2.pdf) (дата обращения: 14.02.2019).

¹⁴⁸ ЕЭК и МЕРКОСУР договорились интенсифицировать сотрудничество. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/18-12-3018-1.aspx>> (дата обращения: 11.02.2019).

¹⁴⁹ См., например: *Немцев Ю.* ЕС-МЕРКОСУР: путь к зоне свободной торговли. <<https://interaffairs.ru/news/show/20830>> (дата обращения: 11.02.2019); *Бибнев А.А., Камынин В.Д.* Билатеральный договор ЕС — МЕРКОСУР о свободной торговле: в поисках консенсуса // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2017. № 3 (40).

¹⁵⁰ ЕЭК и ОБСЕ активизируют контакты для повышения эффективности взаимодействия. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/02-11-2018-3.aspx>> (дата обращения: 11.02.2019).

ЕАЭС придает большое значение сотрудничеству с объединением БРИКС при формировании альтернативной архитектуры мировой многополярности. В 2014 г. представители Комиссии впервые участвовали в заседании экономического модуля стран объединения в Бразилии, выступив с презентацией о евразийской экономической интеграции. Экспертное сотрудничество с БРИКС в основном идет в сфере конкуренции и антимонопольного регулирования, развития механизма «единого окна», регулирования внешнеэкономической деятельности стран ЕАЭС. Кроме того, актуальным вопросом является создание единой правовой платформы стран ЕАЭС и БРИКС для плодотворного использования новых цифровых технологий¹⁵¹. За последние годы ЕЭК выстроила взаимодействие со многими организациями, формирующими стандарты и нормы стремительно меняющейся экономической архитектуры. Россия, как крупнейшая экономика объединения, должна максимально использовать преимущества международного взаимодействия через ЕАЭС. При этом необходимо совмещать (экономически, а в ряде случаев и политически) форматы взаимодействия как с отдельными странами, так и с международными организациями и интеграционными объединениями.

Важным треком взаимодействия являются отношения с ОЭСР. ЕАЭС все больше ориентируется на имплементацию лучших стандартов и практик этой международной организации. На данный момент ЕЭК ведет работы в рамках пяти пилотных проектов в области надлежащих лабораторных практик, экспортного кредитования, «зеленой» экономики, конкуренции и антимонопольного регулирования¹⁵² и глобальных цепочек стоимости. Сотрудничество с ОЭСР важно и в контексте реализации инициатив ООН в области устойчивого развития. ЕЭК ведет активную деятельность по имплементации и мониторингу Целей устойчивого развития на наднациональном уровне¹⁵³.

¹⁵¹ Странам БРИКС и ЕАЭС необходима единая правовая платформа. <http://gapsinews.ru/legal_market_news/20180416/282510760.html> (дата обращения: 11.01.2019).

¹⁵² См., например: Марат Кусаинов: «Сотрудничество ЕЭК и ОЭСР в сфере конкуренции выходит на новый уровень». <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/04_12_18_4.aspx> (дата обращения: 11.02.2019).

¹⁵³ ЕЭК рассказала о подходах к оценке реализации Целей устойчивого развития в ЕАЭС. <<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/07-09-2018-1.aspx>> (дата обращения: 11.02.2019).

Преимущества и возможности для России при реализации внешнеэкономической стратегии Союза

Укрепление международной легитимности ЕАЭС имеет принципиальное значение для национальных интересов Российской Федерации в области внешней политики. С одной стороны, концепт евразийской интеграции стал определяющей частью внешнеполитической стратегии России, обновленной возможностью, способной вывести государство из кризиса идентичности в условиях ускорения темпов глобализации и роста сопутствующих рисков. Однако, с другой стороны, надо отметить, что руководство политическими приоритетами в союзах экономической направленности несет в себе определенные риски. Поэтому по мере развития интеграции эксперты все чаще говорят о необходимости выдвигания на первый план экономических приоритетов или, по крайней мере, существенного их сближения с политическими¹⁵⁴. Это важно и с точки зрения решения важнейших экономических задач России на современном этапе — повышения общей конкурентоспособности с одновременным уменьшением негативных эффектов для национальной экономики. Скоординированная «внешняя политика» Союза важна с точки зрения противодействия внутренним и внешним угрозам для России и евразийского интеграционного проекта в целом. Важным представляется и то, что она позволяет вступать в международные взаимодействия с другими субъектами по поводу решения глобальных проблем, в частности, в области достижения Целей устойчивого развития. На современном важно найти в международных взаимодействиях формулу успеха, позволяющую отстаивать национальные экономические интересы России, не допуская обострения противоречий с остальными участниками интеграции. Таким образом будет обеспечена внутренняя устойчивость ЕАЭС, необходимая для вхождения в лидирующую группу экономических акторов, задающих правила игры на глобальном уровне.

¹⁵⁴ Хейфец Б.А. Трансрегиональное переформатирование глобального экономического пространства. Вызовы для России. М.: ИЭ РАН, 2016. С. 75.

Научное издание

**Евразийская экономическая интеграция:
перспективы развития и стратегические задачи
для России**

Доклад НИУ ВШЭ

Подписано в печать 07.04.2019. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 7,5. Уч.-изд. л. 6,8
Тираж 250 экз. Изд. № 2283

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285