



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Анализ перспективных направлений развития евразийской интеграции с учетом стратегических задач социально-экономического развития Российской Федерации и задач российского председательства в ЕАЭС в 2018 году

# Перспективы Евразии

Ежеквартальное приложение к «Евразийской Панораме»

№ 2. Ноябрь 2018





## Содержание

О приложении .....	4
Евразийская интеграция: приоритеты внешнеторговой политики ...	5
Евразийская интеграция: согласованная агропромышленная политика.....	9
Энергоэффективность и «зеленый» рост как перспективное направление евразийской интеграции: возможности использования российского и лучшего зарубежного опыта.....	16
Приоритет евразийской интеграции: создание общего рынка государственных закупок .....	22
Авторы .....	27
Контакты .....	28

## О приложении

В рамках комплексного исследовательского проекта **«Анализ перспективных направлений развития евразийской интеграции с учетом стратегических задач социально-экономического развития Российской Федерации и задач российского председательства в ЕАЭС в 2018 году»** исследователи Высшей Школы Экономики составляют ежемесячное обзорное резюме «Евразийская Панорама».

Ежемесячно мы также направляем в Аппарат Правительства РФ аналитическую справку по одному из традиционных, новых или перспективных направлений евразийской интеграции, продвигаемых в рамках председательства России в органах Евразийского экономического союза в 2018 году.

И ежеквартально мы обнародуем резюме этих справок для широкой публики. К ноябрьскому выпуску 2018 года **«Евразийской Панорамы»** прилагается ежеквартальный аналитический обзор **«Перспективы Евразии»** содержащий резюме четырех аналитических справок, посвященных таким темам евразийской интеграции, как: приоритеты торговой политики России в ЕАЭС; согласованная агропромышленная политика; энергоэффективность и «зеленый» рост; формирование общего рынка государственных закупок.

Проект реализуется [Информационно-координационным центром по взаимодействию с ОЭСР](#) (Центром ОЭСР-ВШЭ) [Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ](#) в сотрудничестве с [Центром комплексных европейских и международных исследований](#) (ЦКЕМИ) Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

## Евразийская интеграция: приоритеты внешнеторговой политики

### Текущий этап интеграции в сфере торговли



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 года, в результате чего таможенно-тарифные и большая часть нетарифных мер не применялись в торговле

между тремя членами «евразийского ядра» уже на этапе формирования Таможенного союза. Кроме того, было обеспечено применение единых инструментов внешнеэкономического регулирования в отношении третьих стран. В 2014 году эти договоренности были кодифицированы и зафиксированы в [Договоре о ЕАЭС](#): так, в соответствии со статьей 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 регулирования. Результаты этой деятельности достаточно показательны: так, [в 2017 году](#) «поставки товаров и услуг на рынки третьих стран возросли на 24,4 процента, а товарооборот между государствами – членами ЕАЭС вырос на 26 с лишним процентов».

В соответствии со статьей 33 Договора о ЕАЭС, целями внешнеторговой 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.

Сегодня основные усилия в части реализации внешнеторговой политики ЕАЭС вынесены на «внешний контур» и направлены на выстраивание эффективных торговых 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. 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». 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 для формирования собственных (региональных) цепочек.

По информации ЕЭК, на сегодняшний день в адрес Комиссии поступило порядка 40 предложений по углублению торгово-экономического сотрудничества. В 2015 году было заключено соглашение о свободной торговле между ЕАЭС и его государствами-членами, с одной стороны, и Вьетнамом, с другой стороны, в мае 2018 года - 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 году было подписано непререференциальное соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве с КНР.

### Приоритеты России в сфере торговли

Ключевой стратегической целью России в области внешнеторговой политики является повышение доли несырьевого экспорта. Так, в рамках «майского указа» Президента (и, конкретно, национального проекта «Международная кооперация и экспорт») заданы следующие целевые параметры этой задачи:

- Обеспечение (к 2024 году) общей доли несырьевого экспорта товаров и услуг обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг на уровне не менее 20 % ВВП;
- Повышение (к 2024 году) объема экспорта несырьевых неэнергетических товаров до 250 млрд. долларов США в год, (в том числе продукции машиностроения – 50 млрд. долларов США в год и продукции агропромышленного комплекса – 45 млрд. долларов США в год), а также объема экспорта оказываемых услуг в размере 100 млрд. долларов США в год.

В рамках Основных направлений деятельности правительства до 2024 года также ставится задача «к 2020 году увеличить долю несырьевого экспорта в общем объеме экспорта Российской Федерации до 45 %». Паспорт госпрограммы «Развитие внешнеэкономической деятельности» содержит цель по усилению позиций России в глобальной экономике за счет, в том числе «совершенствования экспортной специализации Российской Федерации, ... повышения доли машин, оборудования и транспортных средств в экспорте товаров; увеличения в 1,5 раза числа организаций - экспортеров товаров (не менее чем 1 организация-экспортер на каждые 100 зарегистрированных организаций)».

Увеличению объемов несырьевого неэнергетического экспорта должно 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. Указанные структурные изменения российского экспорта и развитие необходимой инфраструктуры неотделимы от дальнейшего и всеобъемлющего «погружения» в евразийскую интеграцию, которое также является одним из приоритетов внешнеторговой политики РФ.

Несомненно также и то, что развитие торговли, основанной на производстве инновационной продукции, бизнес – 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 и задача по повышению позиций России в международных рейтингах: так, в рамках госпрограммы было заложено «существенное повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка (Doing Business) по показателю «Международная торговля» (100-е место к 2019 году)<sup>1</sup>». Следует отметить, что именно по данному элементу рейтинга Россия существенно отстает, в то время как в совокупности по всем 11 элементам рейтинга она вышла на 31 место в 2018 году.

Таким образом, к стратегическим интересам РФ в области внешней торговли следует отнести диверсификацию и качественное улучшение структуры экспорта, в том числе повышение доли несырьевого (высокотехнологичного) экспорта в общем объеме экспорта и в ВВП; развитие и углубление интеграции на евразийском пространстве, в том числе за счет увеличения объемов взаимной торговли и инвестиций в рамках ЕАЭС; улучшение позиционирования России в международной торговле за счет оптимизации соответствующих параметров (нормативно-правовых, административных и пр.), относящихся к внешнеторговой сфере. С учетом того факта, что в соответствии с Договором о ЕАЭС значительная часть полномочий РФ в сфере внешней торговли переданы на наднациональный уровень, решение поставленных задач должно быть тесно сопряжено с реализацией внешнеторговой политики Союза.

### Международный опыт интеграции в сфере торговли (на примере ЕС)

Интеграция в области развития внешней торговли является важным и эффективным инструментом реализации экономических (а порой и политических) интересов стран и региональных сообществ. Лучше всего это может быть проиллюстрировано на примере Евразийского союза.

Внешнеэкономическую деятельность ЕС можно определить как «организованную совокупность торгово-экономических отношений стран ЕС с третьими государствами и международными организациями», которая регулируется нормами общей торговой политики ЕС (Common Commercial Policy) и многочисленными нормативно-правовыми актами вторичного законодательства (в том числе регламентами).<sup>2</sup>

Механизм взаимодействия институтов ЕС при подготовке и принятии решения во внешнеэкономической сфере определен в параграфах 2-5 статьи 133 и статье 300 Договора о ЕС. Изначально предмет общей торговой политики ЕС ограничивался торговлей товарами – как это в настоящее время происходит в ЕАЭС. Однако, благодаря реформам Ниццкого договора (2001) и Лиссабонского договора (2007), эта сфера деятельности ЕС стала охватывать и другие важные виды международной торговли: торговлю услугами, торговые аспекты интеллектуальной собственности, а также прямые иностранные инвестиции. В соответствии с п 1 ст. 207

<sup>1</sup> Данная задача была выполнена уже в 2018 году: Россия занимает в рейтинге Doing Business по показателю «Международная торговля» 100-е место.

<sup>2</sup> Е.А. Дегтярева «Порядок принятия решений во внешнеэкономической сфере ЕС: традиционная и математическая интерпретация», Вестник РУДН, серия «Международные экономические отношения», 2007, № 2.

Договора о функционировании ЕС: «Общая торговая политика основана на единообразных принципах, особенно в том, что касается: изменения тарифных ставок; заключения тарифных и торговых соглашений, относящихся к торговле товарами и услугами; торговых аспектов интеллектуальной собственности; прямых иностранных инвестиций; придания единообразного характера мерам по либерализации; экспортной политики и мер торговой защиты, включая те, которые должны приниматься в случае демпинга и субсидий». Иными словами, в системе категорий компетенции ЕС общая торговая политика отнесена к исключительной компетенции ЕС, т.е. компетенции, в рамках которой государства-члены полностью передали суверенные права на наднациональный уровень. [Согласно исследованиям](#), это значительно повысило эффективность торговой политики ЕС, позволив сократить число заключаемых странами-членами двусторонних торговых соглашений и усилив их переговорную позицию по отношению к третьим странам, которые были лишены возможности использовать принцип «разделяй и властвуй», к которому периодически прибегали в тот период, когда существовала смешанная компетенция ЕС и стран-членов в области торговой политики, приводившая к заключению «mixed agreements».

### Перспективы евразийской интеграции в сфере торговли

Сегодня ЕАЭС находится в поиске новых драйверов интеграции: эффект отмены таможенно-таможенных и административных барьеров исчерпал себя, горизонтальное (количественное) расширение Союза за счет включения новых членов на данном этапе является не вполне целесообразным, учитывая сложную экономическую обстановку в странах ЕАЭС, в том числе в России, а также давление политического фактора. В этой связи наиболее перспективными направлениями являются дальнейшее углубление отраслевой интеграции (включая расширение полномочий Комиссии), оптимизация управленческой и институциональной структуры ЕАЭС, а также расширение сферы геоэкономических интересов ЕАЭС путем активизации переговоров по созданию ЗСТ с третьими странами. Кроме того, целесообразно провести на данном этапе «сверку» среднесрочных и долгосрочных внешнеэкономических ориентиров стран ЕАЭС с целью их постепенной конвергенции, а также синхронизацию национальных стратегий в области развития внешней торговли. Это позволит максимально полно учесть фактор евразийской интеграции в национальных стратегиях стран Союза, эффективно использовать синергетический потенциал в сфере диверсификации и поддержки экспорта, способствовать распространению лучшего опыта и практик в этой сфере на евразийском пространстве, обеспечив постепенный переход от модели конкуренции за выход на рынки третьих стран к модели взаимовыгодного сотрудничества в процессе расширения торгово-экономической географии ЕАЭС.

**Ольга Демидкина**



## Евразийская интеграция: согласованная агропромышленная политика

### Текущий этап интеграции в сфере агропромышленной политики



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 во многом упрощает взаимодействие между странами, способствует значительному снижению издержек производства и транзакционных издержек. В рамках ЕАЭС интеграция в агропромышленной сфере является одним из приоритетных направлений. В своем [обращении](#) к главам государств-членов ЕАЭС в связи с принятым Российской Федерацией с 1 января 2018 года председательством в органах Союза, Президент России В.В.Путин еще раз подчеркнул необходимость стремиться к проведению согласованной политики в сельском хозяйстве.

В соответствии с [Договором 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 среднесрочную перспективу. В рамках этой системы определены индикативные показатели развития АПК государств-членов ЕАЭС, разработана единая методологическая база по прогнозированию балансов спроса и предложения и индикативных показателей, на основе которой утверждены совместные прогнозы развития АПК, спроса и предложения государств-членов ЕАЭС на 2016 – 2017 годы и на 2017 – 2018 годы по 17 видам сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Ключевой проблемой по этому направлению является правоприменение прогнозов, поскольку они носят рекомендательный характер. Учет странами прогнозных балансов в полной мере позволит обеспечить сбалансированность общего рынка, использовать интеграционный потенциал в целях импортозамещения, сориентировать бизнес на создание новых производств.

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. По оценкам Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), все страны соблюдают свои обязательства.

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 настоящее время на внутрисоюзном согласовании находится проект Международного договора о гармонизированных правилах выпуска (выдачи), обращения и погашения складских свидетельств на сельскохозяйственную продукцию. Реализация его положений будет способствовать повышению доходности аграрной отрасли ЕАЭС, прозрачности оборота и хранения сельхозпродукции, а также развитию сельскохозяйственного производства и торговли.

В рамках соответствующих отраслевых соглашений определены подходы по унификации требований к обращению семян сельскохозяйственных растений и проведению селекционно-племенной работы в рамках ЕАЭС. Так, главами правительств государств-членов ЕАЭС 7 ноября 2017 г. подписано Соглашение об обращении семян сельскохозяйственных растений. Реализация его положений 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 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. В качестве целевых стран для экспорта сельхозпродукции и продовольствия обозначены Китай, Турция, Иран, Вьетнам, Республика Корея, общими рынками сбыта, на которые страны Союза могут выходить совместно, по мнению Комиссии, являются Китай, страны СНГ и некоторые страны ЕС. Реализации имеющегося экспортного потенциала в агропродовольственной сфере государств-членов ЕАЭС способствует создание зон свободной торговли (далее – ЗСТ). В настоящее время в этой сфере преобладает восточный вектор развития – ЕАЭС ориентирован на рынки стран Азиатско-Тихоокеанского региона - подписано Соглашение о ЗСТ между ЕАЭС и Вьетнамом, Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве с Китаем, а также временное соглашение, ведущее к образованию ЗСТ между ЕАЭС и Ираном.

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 года, 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.

Важнейшим шагом на пути к развитию интеграции в области АПК в ЕАЭС стало создание Совета по агропромышленной политике в конце 2017 года. Совет состоит из руководителей уполномоченных органов государств-членов и готовит предложения по направлениям развития интеграции в АПК, а также осуществляет координацию уполномоченных органов стран-членов. Первое заседание планируется в ноябре 2018 года. Ключевой задачей является принятие концептуальных решений, которые могут продвинуть интеграцию в АПК на новый уровень и поиск компромиссных решений по наиболее противоречивым темам.

В целом, на данном этапе формирования и реализации согласованной агропромышленной политики государств-членов ЕАЭС можно отметить такие положительные тенденции развития аграрной сферы как:

- ✓ растущая динамика индекса объема производства продукции сельского хозяйства за счет производства растениеводческой и животноводческой продукции (102,5% в 2017 г.);
- ✓ последовательный рост доли взаимной торговли агропродовольственными товарами в производстве продукции сельского хозяйства (с 4% в 2012 г. до 6,6% в 2017 г.);
- ✓ увеличение объемов экспорта агропродовольственной продукции из ЕАЭС в третьи страны (на 21,5% в 2017 г. по сравнению с 2016 г. до 20,6 млрд. долл. США).

Стоит отметить тот факт, что развитие интеграционных процессов в каждом из государств-членов Союза сдерживается с одной стороны тем, что межгосударственные отношения в рамках Союза находятся на промежуточной стадии развития, с другой стороны - внутренними экономическими, технологическими и социальными проблемами в государствах-членах ЕАЭС.

### Приоритеты России в сфере развития агропромышленного комплекса

В [Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года](#), одним из приоритетов развития России до 2024 года является создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного, ориентированного на экспорт сектора, также были установлены целевые показатели объема экспорта к 2024 году – по продукции АПК он составил 45 млрд. долларов (в 2017 году этот показатель составил 20,7 млрд. долларов). В [Основных направлениях деятельности Правительства на период до 2024 года](#) (ОНДП до 2024 года) поставлены более конкретные задачи: 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.

Направления действий по развитию АПК более подробно прописаны в [Доктрине продовольственной безопасности](#), ОНДП до 2024 года, государственной программе [«Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия 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 до 2024 года большое внимание уделено евразийской интеграции, развитие согласованной политики в рамках 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.

### Международный опыт интеграции в области сельского хозяйства (на примере ЕС)

Сотрудничество в аграрной сфере является старейшим и одним из наиболее разработанных направлений интеграции в рамках Европейского союза, которое берет начало еще в 1962 году и долгое время было ядром интеграционного процесса. Согласно Статье 38 (4) [Договора о функционировании Европейского Союза](#) «Функционирование и развитие внутреннего рынка сельскохозяйственной продукции должны сопровождаться созданием Единой аграрной политики», которая представляет из себя набор нормативных актов, принятых в ЕС с целью проведения общей, унифицированной политики в области сельского хозяйства. Единая аграрная политика (ЕАП) в рамках ЕС нацелена на стабильное обеспечение граждан подходящей и безопасной едой, поддержку справедливого уровня жизни сельского населения, в том числе фермеров, увеличение производительности сельского хозяйства, стабилизацию рынков и обеспечение разумных потребительских цен на продовольствие (статья 39 Римского Договора). Организация общего рынка ЕС основана на общих правилах в отношении конкуренции, обязательной координации национальных рыночных структур, единой рыночной политике и создании общих интеграционных фондов (Статья 40 Римского Договора).

Единая аграрная политика ЕС прошла долгий путь. На первых этапах (60-80е годы XX века) акцент был сделан на поддержке цен на сельхозтовары с целью обеспечения стабильного дохода фермерам, а также стимулировании производства для обеспечения продовольственной безопасности в послевоенные годы. Это способствовало повышению продовольственной самодостаточности Союза, однако сопровождалось увеличением затрат из бюджета Союза, высокими ценами на продовольствие и кризисом перепроизводства. В 80-90-е годы акцент переместился с регулирования рынка, на прямую поддержку фермеров, цены на сельхозпродукцию были приближены к мировым. В 1997 году была обозначена новая концепция европейской сельскохозяйственной модели, в основе которой лежит новый образ успешной фирмы – многофункциональное предприятие, которое выполняет функции: ответственное природопользование, диверсификация хозяйственной деятельности, улучшение жизни в сельских территориях. В начале XXI века было обозначено разделение ЕАП на две опоры: поддержка производства и сельскохозяйственное развитие.

В июне 2018 года Европейской комиссией был опубликован документ [«Бюджет ЕС: ЕАП после 2020 года»](#), в котором были установлены общие цели: обеспечение справедливого дохода фермерам, повышение конкурентоспособности, перераспределение влияния в продовольственных цепочках (в пользу МСП), предотвращение изменения климата, забота об окружающей среде, сохранение ландшафта и биоразнообразия, поддержка обновления поколений (привлечение молодых фермеров), повышение динамичности сельских территорий. Особое внимание уделяется поддержке молодых фермеров, а также малых и средних предприятий (МСП).

Итак, современная Единая аграрная политика в ЕС может быть разделена на три ключевых направления (инструмента): прямые платежи (поддержка доходов фермеров), рыночные меры (тарифы и тарифные квоты, интервенционные меры, экспортные субсидии, производственные квоты, стандарты качества пищевых продуктов и производства и т.д) и развитие сельских территорий. Финансирование поддержки доходов и рыночных мер осуществляется из бюджета ЕС, а развитие территорий совместно с национальными/региональными правительствами. В 2018 году [распределение бюджета ЕАП следующее](#): поддержка доходов – 71%, развитие сельских территорий – 24,4%, рыночные меры – 4,6%. По мере реформ, доля затрат на рыночные меры снижалась, а на поддержку доходов увеличивалась. В центре дискуссии в ЕС в настоящий момент находится вопрос об эффективности и необходимости прямых платежей для поддержки доходов фермеров, поскольку эта мера является затратной для бюджета. [По оценкам экспертов Еврокомиссии](#), со стороны фермеров выгодно сохранение платежей, в то время как со стороны общественности – можно выбрать менее затратный способ поддержки (например, страхование).

В последние годы направление по развитию сельских территорий выходит на передний план Единой аграрной политики ЕС. Меры по этому направлению включают в себя действия по поддержке модернизации ферм, обеспечению защиты окружающей среды и снижению влияния на климат, улучшению жизни в сельских сообществах, а также инвестирование в развитие связности и базовых услуг. В направлении по развитию сельских территорий также входит инструментальный риск-менеджмента. По оценкам некоторых экспертов прямые платежи будут сохранять свою актуальность примерно до 2020 года, затем политический дискурс обратится в сторону развития инструментов управления рисками. Предполагается разработка схем страхования и создание совместных (паевых) фондов, при поддержке государства, либо на основе объединений фермеров.

Таким образом, развитие Единой аграрной политики ЕС шло по принципу снижения рисков для сельхозпроизводителей. В начальном периоде в целях снижения рисков колебания рыночной конъюнктуры осуществлялась поддержка цен, контроль поставок и вводились импортные тарифы, затем приоритетной мерой стала поддержка доходов фермеров в виде прямых платежей, однако, все эти меры слишком затратны для бюджета. В итоге, в настоящее время можно наблюдать актуализацию темы страхования рисков в рамках единой аграрной политики ЕС, по примеру американской практики.

### Перспективы евразийской интеграции в агропромышленной сфере

Процесс согласования агропромышленной политики в ЕАЭС находится на начальных стадиях и динамично развивается. Происходит постепенная гармонизация нормативно-правовой базы, разрабатываются совместные проекты. Все страны-члены Союза обладают большим потенциалом развития сферы АПК и сталкиваются со схожими проблемами. Изменение обстановки на продовольственном рынке России (продовольственное эмбарго), который составляет около 85% рынка ЕАЭС, а также общемировая тенденция к повышению спроса на продовольствие, открывают новые возможности для агропромышленного комплекса стран ЕАЭС.

Обеспечение продовольственной безопасности и развитие экспорта – два магистральных направления использования интеграционного потенциала в настоящее время. Участие в

интеграционном объединении во время кризиса 2014-2016 годов стало одним из факторов стабильности российского продовольственного рынка. По данным Росстата, только одна Беларусь поставляет более 98% продовольственных товаров из категорий, запрещенных к ввозу на территорию РФ из Европы. Более того, Киргизия ставит задачу по развитию экспорта фруктов в страны ЕАЭС, а Казахстан – мяса крупного рогатого скота. Интерес представляет реализация совместных проектов с целью обеспечения коллективной продовольственной безопасности и развития экспорта. Евразийский банк развития (ЕАБР) в настоящее время находится в поиске новых проектов с интеграционной составляющей с целью осуществления поддержки.

Восстановление семенного и племенного фондов, импортозамещение в этой области, развитие инфраструктуры АПК, также имеют большие перспективы для сотрудничества. На первых этапах уже запланирована реализация проектов по этим направлениям, в том числе в рамках [технологических платформ](#), которые в перспективе могут заложить основу для развития экспорта. Большой потенциал заложен в развитии научного сотрудничества, например по таким направлениям как разработка биологических средств защиты растений, внедрение технологии производства безвирусного семенного материала, разработка и внедрение системы биотехнологических и молекулярно-генетических подходов для разведения и оздоровления поголовья скота и т.д.

В настоящее время ЕЭК ведет работу по разработке и принятию регламентов и межгосударственных стандартов с целью повышения безопасности и качества производимой продукции, что позволит в дальнейшем повысить конкурентоспособность товаров ЕАЭС на мировом рынке и откроет новые рынки для экспорта (здесь есть позитивный пример стандартизации в ЕС). Действия Комиссии по снятию барьеров для выхода стран Союза на третьи рынки, а именно заключение преференциальных торговых соглашений с третьими странами, является важнейшим подспорьем для наращивания экспорта продовольственной продукции.

**Александра Малахова**

## Энергоэффективность и «зеленый» рост как перспективное направление евразийской интеграции: возможности использования российского и лучшего зарубежного опыта

### Текущий этап интеграции в сфере энергетики



Страны-члены ЕАЭС выделяют энергетику как приоритетное направление интеграции. В 2011 году президентами Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан была принята Декларация о евразийской экономической интеграции, в которой отмечены договоренности по созданию евразийских энергетических сетей и формирование

согласованной энергетической политики. В XX разделе [Договора о Евразийском экономическом союзе](#), подписанного тремя годами позже, определены основные направления взаимодействия стран-членов в этой сфере (ст. 79), среди которых отмечены:

- обеспечение рыночного ценообразования на энергетические ресурсы;
- обеспечение развития конкуренции на общих рынках энергетических ресурсов;
- отсутствие технических, административных и прочих препятствий торговле энергетическими ресурсами, соответствующим оборудованием, технологиями и связанными с ними услугами;
- обеспечение развития транспортной инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов;
- обеспечение недискриминационных условий для хозяйствующих субъектов государств-членов на общих рынках энергетических ресурсов;
- 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 Евразийском экономическом союзе указаны основные этапы формирования общего электроэнергетического рынка (ст. 81) и условия доступа к услугам субъектов естественных монополий в электроэнергетике (ст. 82), формирование общего рынка газа (ст. 83) и общего рынка нефти и нефтепродуктов (ст. 84) а также полномочия Евразийской экономической комиссии (ст. 85), которые сводятся к мониторингу за исполнением данного раздела.

Установлены сроки окончания формирования общих рынков газа, нефти и нефтепродуктов – до 1 января 2025 года. 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 года. По итогам совещания представителей уполномоченных органов государств ЕАЭС в сфере энергетики в мае 2018 года 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.

Несмотря на ускоренное развитие общего рынка электроэнергии, [остается нерешенными ряд вопросов](#), в т.ч. «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 энергии на общем электроэнергетическом рынке ЕАЭС».

В ст. 52 «Договора о Евразийском экономическом союзе» обозначена разработка технических регламентов Союза и стандартов, в т.ч. с целью обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения, что можно отнести к мерам по переходу к «зеленой» энергетике. Однако цели развития «зеленой» энергетики напрямую не ставятся, и прочие ее элементы в договоре не указаны. Вместе с тем, каждая страна имеет свой набор нормативно-правовых актов национального уровня, направленных на повышение энергоэффективности и ресурсосбережение, поддержку возобновляемых источников энергии (ВИЭ). В целом, в ЕАЭС национальное регулирование в энергетике преобладает над наднациональным.

### Приоритеты России в энергетической сфере

Энергоёмкость ВВП России существенно превосходит аналогичный показатель развитых стран, в том числе с холодным климатом. Снижение значения этого показателя позволит повысить конкурентоспособность отечественной промышленности, снизить нагрузку на ТЭК и жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) и улучшить экологическую ситуацию. Для решения этой задачи был принят Федеральный закон от 23.11.2009 № 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, по оценкам экспертов, позволят снизить энергоёмкость российского ВВП на 23% к 2020 г.

Это ниже целевого запланированного значения показателя (на 40%<sup>3</sup> по сравнению с 2007 г.), которое не будет достигнуто в этот срок.

Инвестиции в снижение энергоёмкости могут ежегодно обеспечить дополнительный прирост ВВП до двух процентов. Однако модернизация и переоснащение промышленности 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 энергоёмкости необходимы и в ТЭК: эффективность передачи электроэнергии российских предприятий отстаёт от ведущих иностранных компаний на 30–50%, коэффициент полезного действия (КПД) конденсационных газовых электрических станций ниже на 20–30%, индекс сложности нефтепереработки до 200% ниже.

В России, по разным оценкам, ежегодно образуется от 27 до 54 млн тонн твердых (коммунальных) бытовых отходов (ТКБО), которые сегодня преимущественно отправляются на полигоны для захоронения. Эти полигоны не только занимают значительные площади, но и выделяют опасный для здоровья свалочный газ. Из общего объема ТКБО всего около 3% перерабатывается, – около 1% сжигается, около 0.3% компостируется. Полезное использование и безопасная переработка отходов позволит России не только снизить загрязнение окружающей среды, но и использовать более дешевое (по сравнению с ископаемым) топливо во многих отраслях экономики: одна тонна ТКБО позволяет получить до 300 литров горючего. Ежегодно накапливаемые бытовые и сельскохозяйственные отходы (около 300 млн тонн сухой массы) могут служить источником производства 90 млрд м<sup>3</sup> газа<sup>4</sup>.

Автономная генерация в России сегодня экономически оправдана и имеет большой потенциал для дальнейшего развития на территориях с изолированной энергосистемой. Этот вектор развития потребует развития и наращивания отечественных компетенций в этой сфере и одновременно открывает широкие возможности для выхода на внешние рынки со схожими условиями (экспорта технологий, оборудования и услуг для ВИЭ-генерации). Кроме того, расширение использования ВИЭ будет способствовать выполнению международных обязательств России по ограничению выбросов парниковых газов.

В Основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергии на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 1-р) определены цели развития возобновляемой энергетики в России, к которым относятся:

- ✓ повышение энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования ВИЭ, необходимое для надежного, устойчивого и долгосрочного энергообеспечения экономического развития РФ;

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики».

<sup>4</sup> Проскуракова Л.Н., Ермоленко Г.В. Возобновляемая энергетика 2030: глобальные вызовы и долгосрочные тенденции инновационного развития. М. : Издательский дом НИУ ВШЭ, 2017.

- ✓ вовлечение инновационных наукоемких технологий и оборудования в энергетическую сферу;
- ✓ развитие локального производства высокотехнологичного генерирующего и вспомогательного оборудования.

Правительством РФ установлены целевые показатели по локализации производства компонентов оборудования для установок 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;
- ✓ торговлю мощностью объектов ВИЭ на оптовом рынке в рамках целевых показателей развития ВИЭ по видам при установленных предельных величинах капитальных затрат на возведение 1 кВт установленной мощности объекта ВИЭ по видам;
- ✓ учет в составе предельных капитальных затрат возврата на вложенный капитал и изменение курса валют в России;
- ✓ обязательность для сетевых организаций покупки электроэнергии (мощности) у объектов ВИЭ в размере пяти процентов от потерь;
- ✓ компенсация до 50% стоимости технологического присоединения к электрическим сетям объектов ВИЭ.

Благодаря этим мерам поддержки к 2022 году в России сложится новый высокотехнологичный сегмент ТЭК – возобновляемая энергетика, что будет способствовать повышению экономической эффективности генерации на ВИЭ благодаря эффекту масштаба, а также появлению и развитию научных школ и инжиниринговых центров.

### Международный опыт интеграции в сфере энергетики

Основными приоритетами региональных интеграционных объединений в энергетике является создание Комиссии сотрудничества по охране окружающей среды в рамках Северо-Американского соглашения о свободной торговле (НАФТА), общих рынков (нефти, нефтепродуктов, природного газа и электроэнергии) Евразийского экономического союза (ЕАЭС), формирование общей энергетической политики в Европейском союзе (ЕС). Эти инициативы позволяют решать проблемы надежности и бесперебойности энергообеспечения, расширять экспортные возможности и транзитный потенциал, повышать устойчивость энергетической отрасли как к внешним, так и внутренним воздействиям. Достижение поставленных приоритетов требует не только углубления интеграционного сотрудничества и координации усилий на решении поставленных задач, но и учет интересов всех стран-участниц интеграционных объединений.

Наиболее развитые интеграционные процессы, в т.ч. в сфере «зеленой энергетики», можно отметить в ЕС. Несмотря на многолетнее интеграционное сотрудничество в энергетике, решение о формировании общей энергетической политики, обязательной для

исполнения было принято только в 2005 году и закреплено в Лиссабонском соглашении 2007. Для взаимодействия в сфере атомной энергии еще в 1957 году была создана специальная организация – Евроатом, который выпускает директивы, обязательные для исполнения всеми странами-членами.

Пакет документов, получивший название [«Чистая энергия для всех европейцев»](#) был принят в 2016 году. Основной целью директив, технических стандартов, кодексов лучших практик и других документов, входящих в этот пакет, является смягчение социальных и экономических рисков перехода к «чистой» энергетике, достижение мирового лидерства в сфере ВИЭ и справедливых цен на энергию для всех категорий потребителей. Среди принятых документов можно отметить третий энергетический пакет ЕС (сентябрь 2009 г.); рамочную политику ЕС в области климата и энергетики до 2030 года (октябрь 2014 г.); рамочную стратегию устойчивого Энергетического союза (февраль 2015 г.); Пакет документов по энергетической безопасности (февраль 2016 г.) и др.

Мощные процессы урбанизации, разворачивающиеся в странах АСЕАН, меняют паттерны производства и потребления энергии, а также имеют значимые последствия для энергетической инфраструктуры. Эксперты прогнозируют, что к 2050 году в городах будет жить 65% населения региона, а темпы роста экономики в ближайшие годы составят 5,2%. Кроме того, последствия изменения климата окажут значительное воздействие на АСЕАН и доминирующее там сельскохозяйственное производство. Именно поэтому, Ассоциация разработала ряд инициатив по предупреждению и минимизации последствий изменения климата, одним из компонентов которых является управление торфяниками. Необходимость снижения выбросов парниковых газов от горящих торфяников привела к подписанию Соглашения АСЕАН о трансграничном дымовом загрязнении (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution). Более широкий стратегический документ Ассоциации – Видение 2020 (ASEAN's Vision 2020) – созвучен Целям устойчивого развития ООН. Шесть стран АСЕАН являются участниками межгосударственного Глобального института зеленого роста (Global Green Growth Institute - GGGI): Камбоджа, Индонезия, Лаос, Филиппины, Таиланд и Вьетнам. Также в деятельности Института принимают участие страны из других регионов мира, которые являются членами (Австралия, Дания, Мексика, Норвегия и др.) и партнерами (КНР, Индия и др.) этой международной организации.

Переговоры о формировании энергетического союза в рамках НАФТА шли еще в 1980х годах до подписания Канадско-американского соглашения о свободной торговле в 1988 году. Однако в итоговом соглашении вопросы энергетики не были отражены. В 1993 году было подписано Северо-Американское соглашение о сотрудничестве по охране окружающей среды (North-American Agreement on Environmental Cooperation). После вступления в силу годом позже, для реализации Соглашения была создана межгосударственная организация - Комиссия сотрудничества по охране окружающей среды (Commission for Environmental Cooperation). Мандат комиссии охватывает проблематику изменения климата, формирования «зеленой» экономики, загрязнения окружающей среды и др. В рамках мероприятий по формированию «зеленой» экономики Комиссия реализует инициативы в сфере стандартизации, переработки отходов, сокращения выбросов на транспорте, строительства и сертификации «зеленых» зданий и сооружений и др. При содействии Комиссии была организована грантовая программа

поддержки местных проектов по охране окружающей среды (North American Partnership for Environmental Community Action).

В 2017 году переговоры стран НАФТА по сотрудничеству в энергетике были возобновлены. С учетом политики Администрации Президента США Д. Трампа обсуждаются исключительно вопросы торговли углеводородами. Новые приоритетные условия для нефти и газа могут ограничить развитие ВИЭ, даже с учетом их растущей экономической эффективности и конкурентоспособности по сравнению с ископаемыми видами топлива. Уже сегодня себестоимость электроэнергии, произведенной на солнечных электростанциях в Мексике и некоторых районах США (например, в Калифорнии) ниже, чем на ископаемых видах топлива.

### Перспективы интеграции в энергетической сфере

Скоординированные действия по переходу к «зеленому» росту и «чистой» энергетике предпринимаются интеграционными объединениями и странами по всему миру. К ним можно отнести меры по снижению энергоёмкости экономики, снижение негативного воздействия энергетики на окружающую среду и климат, развитие возобновляемых источников энергии, стимулирование технологий «замкнутого цикла» в промышленности (включая комплексное управление отходами).

Все эти вопросы актуальны для России, в связи с высокой энергоёмкостью ВВП страны, потребностью в улучшении экологической ситуации (особенно в крупных промышленных центрах) и политическим курсом на модернизацию и инновационное развитие. Страны-члены ЕАЭС также выделяют энергетику как приоритетное направление интеграции, однако в «Договоре о Евразийском экономическом союзе» сотрудничество в энергетике, в основном, ограничено созданием общих рынков электроэнергии, нефти и нефтепродуктов, газа. Кроме того, полномочия Евразийской экономической комиссии в этой сфере весьма ограничены, что затрудняет своевременное согласование новых перспективных инициатив.

Сегодня необходимо согласовать изменения в «Договор о Евразийском экономическом союзе» с целью включения в него вопросов повышения энергоэффективности, сотрудничества в возобновляемой и атомной энергетике. Во всех государствах-членах имеются национальные программы по повышению энергоэффективности и развитию ВИЭ и положительный опыт их внедрения, что делает возможным обмен технологиями и оборудованием, поддержку производителей и обучение кадров на уровне ЕАЭС.

**Лилияна Проскурякова**

## Приоритет евразийской интеграции: создание общего рынка государственных закупок

### Текущий этап интеграции в сфере госзакупок и роль России



Ввиду исторически сложившейся важности государственного сектора в хозяйственной структуре постсоциалистических стран, государственные (муниципальные) закупки являются одной из ключевых сфер, оказывающих влияние на взаимную торговлю в рамках функционирования внутреннего рынка Союза.

**Таб. 1. Доля государственного сектора в ВВП государств-членов ЕАЭС, в %, 2000-2017**

	Армения	Беларусь	Казахстан	Кыргызстан	Россия
<b>2000-2002</b>	10% (2002)	21.6% (2001)	13.4% (2001)	20% (2000)	18% (2002)
<b>2010</b>	10,9%,	13,6%,	10,8%	18,1%	18,7%
<b>2017</b>	14%	14,6%	11,6% (2016)	17,4%	18%

*Источник: По расчетам автора на основе [данных Группы Всемирного банка](#).*

Нормативные основы для становления единого рынка государственных закупок в основном заложены в разд. XXII (статья 88) [Договора о ЕАЭС](#) и в Приложении № 25 к нему.

В этом отношении, к наиболее важным принципам общего рынка государственных закупок объединения относятся:

- предоставление государствам-членам национального режима в сфере закупок;
- недопустимость предоставления третьим странам режима в сфере закупок более благоприятного, чем предоставляемый государствам-членам;
- обеспечение информационной открытости и прозрачности закупок.

Нормы Договора, регламентирующие государственные закупки, имеют обязательную силу для каждого государства-члена, но устанавливают требования преимущественно к результату, оставляя формирование правовых и институциональных основ для его достижения, в случае необходимости - их создание, в компетенции национальных органов.

При этом, государство-член вправе в одностороннем порядке ввести в исключительных случаях изъятия из национального режима на срок не более 2 лет.

К одним из больших достижений в сфере создания единого рынка государственных закупок ЕАЭС является запуск процесса допуска компаний государств-членов к участию в программах импортозамещения Российской Федерации.

Так, с начала 2018 года хозяйствующие субъекты из стран Союза могут участвовать в процедурах закупок, наравне с российскими. В этом же году Евразийский межправительственный совет одобрил распоряжение «О формировании рабочей группы высокого уровня по вопросам интеграционного взаимодействия в кооперации и импортозамещении в приоритетных отраслях промышленности». Рабочая группа создается для выработки в ЕАЭС единых подходов по реализации кооперационных и импортозамещающих проектов. Согласно распоряжению ЕМПС, создать рабочую группу и утвердить ее состав должна будет Коллегия ЕЭК.

Действующий сейчас приказ Минэкономразвития РФ предоставляет ценовые привилегии участникам госзакупок, предлагающим в своих заявках поставки из перечня товаров российского, армянского, белорусского, казахстанского и киргизского происхождения. Согласно приказу, если в закупках побеждает участник, предлагающий товар из государств-членов ЕАЭС, контракт будет заключен по предложенной им цене. Для поставщиков иностранного товара в случае их победы предусмотрены менее выгодные условия - понижение на 15% цены контракта.

Государственные нужды в целях обороны страны составляют существенную долю российской экономики. Так, в 2017 году расходная часть государственного бюджета Российской Федерации составила 32395,7 млрд. руб. Из этой суммы 7% были потрачены на обеспечение национальной обороны (2854,2 млрд. руб.), что соизмеримо 3,1% ВВП России.<sup>5</sup> В октябре 2018 года Министерство промышленности и торговли России предложило допустить представителей стран ЕАЭС к участию в госзакупках в области обороны. Для этого предложили ввести т.н. форму С-1, которая подтверждает страну происхождения товара, а также регламентировать порядок его применения.

Согласно предложенным правилам, представители стран ЕАЭС смогут принимать участие в процедурах российских государственных закупок в области обороны и безопасности. Кроме того, в ведомстве предложили запретить допуск иностранных товаров (кроме стран-членов ЕАЭС) к участию в госзакупках в России для нужд обороны.

Несмотря на позитивный характер данных изменений, уровень взаимного участия в государственных закупках в ЕАЭС остается невысоким.

Комиссия на регулярной основе ведет работу по выявлению и устранению препятствий в сфере закупок. В 2017 году, препятствия в сфере государственных закупок составили 2% из общего числа обращений в ЕЭК.<sup>6</sup> Одним из ключевых направлений, по которым ЕЭК ведет работу, является обеспечение взаимного признания электронной цифровой подписи.

<sup>5</sup> По данным Федерального казначейства. Россия в цифрах. 2018: Крат. стат. сб./Росстат - М., 2018 - 522 с.

<sup>6</sup> О работе по выявлению и устранению барьеров, изъятий и ограничений на внутреннем рынке Евразийского экономического союза за 2017 год. — М.: ЕЭК. 2017. — 128 с.

## Приоритеты России в сфере госзакупок

В своем [«Обращении к главам государств-членов ЕАЭС в связи с председательством РФ в ЕАЭС в 2018 году»](#) президент Российской Федерации В.В. Путин призвал к «завершению формирования в рамках Евразийского экономического союза 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».

В части государственных закупок, в [Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204](#) (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года» от 01.10.2018 г. изложены следующие задачи:

- Совершенствование системы закупок, осуществляемых крупнейшими заказчиками у субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.
- Предоставление преференций организациям, закупающим высокотехнологичную продукцию ОПК.
- Сокращение административных процедур и барьеров в сфере международной торговли.

Российская Федерация заинтересована в том, чтобы сотрудничество с партнерами по Евразийскому экономическому союзу содействовало бы реализации вышеизложенных задач.

Основная доля рынка государственных закупок ЕАЭС приходится на Россию – свыше 90%. [Согласно данным ЕЭК](#), В 2017 году она составила 7 трлн. руб. по 3 млн. размещенным извещениям, что на 10,6% выше уровня 2016 года. За шесть месяцев 2018 года общая сумма государственных закупок по 1,6 млн. размещенным извещениям достигла 3,9 трлн. руб.

В 2017 году в закупках Российской Федерации победили: от Республики Беларусь – 92; от Республики Казахстан – 17; от Республики Армения – 14; от Кыргызской Республики – 0.

В частности, [закупки российским государством белорусской автотехники в 2017 году](#) не превышали 100 млн. руб. при общем объеме в 30 млрд. руб. Закупки белорусской автотехники российскими госкомпаниями также были менее, чем 200 млн. руб. в год, при общем объеме заказов госкомпаниями РФ в 17 млрд руб.



## Международный опыт интеграции в сфере госзакупок (на примере ЕС)

В целях формирования общего рынка государственных закупок и улучшения его работы в сторону прозрачности, Евразийский экономический союз может изучить опыт Европейского союза, деятельность которого в данной сфере гораздо более продвинута.

Общие принципы общеевропейского рынка государственных закупок зафиксированы в [Договоре о функционировании Европейского союза](#) в версии от 2012 года и в прецедентном праве Суда Европейского союза:

- ✓ запрет дискриминации по признаку гражданства;
- ✓ свободное перемещение товаров;
- ✓ свобода предоставления услуг;
- ✓ свободное создание юридических лиц;
- ✓ равенство обращений;
- ✓ прозрачность;
- ✓ взаимное признание;
- ✓ пропорциональность.

Рамки функционирования общего рынка государственных закупок обозначены в соответствующих директивах Европейской комиссии:

- Директива о государственном секторе 2014/24 / ЕС;
- Директива об утилитах 2014/25 / ЕС;
- Директива о концессиях 2014/23 / ЕС, которая создает новый режим регулирования для предоставления концессионных контрактов на выполнение работ и услуг.
- Директива о средствах правовой защиты в государственном секторе 89/665 / ЕС;
- Директива о средствах правовой защиты в секторе коммунальных услуг 92/13 / ЕС; Обе директивы применяются к жалобам и процедурам их рассмотрения.
- Директива об обороне 2009/81 / ЕС создает более гибкий конфиденциальный режим для закупки средств обороны и связанных с ними работ и услуг.

Эти директивы не стремятся навязать унифицированный режим регулирования для государств-членов ЕС в области закупок, и государства-члены могут продолжать применять свои национальные процедуры, адаптированные к директивам. Таким образом, они разрешают государствам-членам поддерживать или принимать материальные и процессуальные нормы в той мере, в какой эти правила не противоречат директивам или положениям Договора. В результате государства-члены по-прежнему могут сами регулировать ряд прикладных вопросов. Законодатель ЕС решил регулировать в директивах только те контракты, которые наиболее явно способны влиять на взаимную торговлю:

- контракты, которые имеют достаточно высокую стоимость для привлечения экономических операторов из других стран-участниц, т.е. когда потенциальные выгоды от выигрыша контракта перевешивают дополнительные затраты на предоставление товаров, работ или услуг на большее расстояние;
- контракты по благам, поддающимся трансграничной торговле.

Страны ЕС обязаны принять необходимые меры для полного осуществления положений директив в их национальных законодательствах.

В 2017 году, государственные закупки [составляли](#) 14% ВВП ЕС. [Согласно исследованию от 2011 года](#), подготовленному Европейской комиссией совместно PwC, London Economics и Eсоgys, Великобритания, Франция, Испания, Германия, Польша и Италия вместе взятые составляли около 2/3 рынка государственных закупок в ЕС, как с точки зрения количества контрактов, так и в стоимостном выражении. У Великобритании была наиболее высокая сумма тендеров в денежном выражении, а у Франции – по количеству извещений.

Согласно Договору о ЕАЭС должна быть обеспечена информационная открытость и прозрачность государственных закупок. В настоящее время обеспечивается публикация информации на национальных веб-порталах стран-участниц ЕАЭС. В этом контексте интересен опыт ЕС. В качестве примера доступности и прозрачности сферы закупок можно привести единую [базу данных TED \(Tenders Electronic Daily\)](#), в которой можно просматривать, искать и проводить категоризацию уведомлений о закупках по странам, регионам, бизнес-секторам, видам товаров и услуг и другим критериям.

Согласно правилам, для проектов, превышающих определенный финансовый порог (около 100 тыс. евро), уведомление о контракте должно быть опубликовано на портале «TED». Покупатель имеет право более широко рекламировать контракт, но не может этого сделать до того, как он отправит уведомление для публикации на «TED». И ему также запрещено объявлять информацию, не включенную в публикацию на платформе «TED». По истечении установленного срока, заявки открываются и оцениваются, и выбирается либо «самый дешевый», либо «наиболее экономически выгодный тендер». Победитель контракта также должен быть опубликован в электронном виде на «TED». Система постоянно пересматривается, чтобы избежать нецелевого использования. Отклоненные участники торгов получают до десяти дней, чтобы оспорить решение, и [Европейская комиссия регулярно проверяет все нарушения](#).

В 2017 году Европейская комиссия приняла [«Стратегию государственных закупок»](#). Она направлена на совершенствование практики государственных закупок сотрудничая совместно с государственными органами и другими заинтересованными сторонами. Стратегия фокусируется на шести стратегических приоритетах:

1. Обеспечение более широкого использования инновационных, экологически чистых и социальных закупок;
2. Профессионализация государственных покупателей;
3. Расширение доступа к рынкам закупок, особенно для малых и средних предприятий;
4. Повышение прозрачности, целостности и качества данных;
5. Ускорение цифровой трансформации госзакупок;
6. Объединение и укрупнение госзакупок, чтобы произвести закупки «оптом».

## Перспективы интеграции в сфере госзакупок

Ввиду наибольшего размера в денежном выражении государственных и муниципальных закупок, осуществляемых российскими властями, очевидно, что от формирования единого всесоюзного рынка в данной сфере выигрывают, прежде всего, остальные государства-члены объединения, которые получают доступ на этот объёмный рынок.

В то же время, и Российская Федерация может извлечь две потенциально значимые выгоды от формирования единого рынка госзакупок и его либерализации.

Во-первых, участие в общей системе закупок других государств, каждое из которых намерено отстаивать свои национальные интересы, а также запланированный процесс цифровизации рынка, вынуждено приводит к увеличению прозрачности и профессионализма всей системы. Эти факторы, таким образом, уменьшают поле для коррупции, что, может быть, не было бы возможным без цифровой трансформации и неусыпного надзора со стороны партнеров по Союзу.

Во-вторых, имплементация принципов равенства и предоставления национального режима должны открыть допуск российским предприятиям на национальные рынки государственных закупок остальных государств-членов, которые до сих пор де-факто были закрытыми для российских подрядчиков. Так, например, в 2015 году только 0,6% из всех победивших заявок в Республике Беларусь (население - 10 млн. человек) выиграли заявители из России. В Республике Казахстан (17 млн. человек) – только 0,02%.

Одной из проблем в изучении рынка государственных закупок ЕАЭС является отсутствие его комплексного статистического учета и анализа, что, безусловно, должно стать одним из следующих задач Комиссии. Тем не менее, отмечая, что государственные (муниципальные) закупки представляют собой важную часть экономической структуры государств-членов, мы можем дать общую оценку эффектов устранения препятствий на внутреннем рынке объединения.

Так, согласно расчётам ЦИИ ЕАБР от 2015 года, в среднесрочной перспективе наибольшие преимущества от снижения нетарифных барьеров прогнозируются у Республики Беларусь – ее реальный ВВП может вырасти на 2,8%, благосостояние на 7,3% накопленным итогом. В Республике Казахстан благосостояние может возрасти на 1,3%, тогда как прирост реального ВВП может составить 0,7%<sup>7</sup>.

Эффекты для Российской Федерации по прогнозам менее значимые – благосостояние может вырасти на 0,5% кумулятивно, а рост реального ВВП возможен на 0,2%. Это связано как с большим по сравнению с другими государствами-членами размером экономики, так и с меньшей значимостью для Российской Федерации торговли внутри Союза по сравнению со странами остального мира.<sup>8</sup>

Согласно более новым расчетам ЕЭК от 2018 года, совокупный положительный эффект от устранения препятствий, включенных в «дорожную карту» до 2025 года, варьируется от 1,5% до 2% объема взаимной торговли (порядка 600 – 800 млн. долл. США).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Белая книга. Барьеры, изъятия и ограничения Евразийского экономического союза. М.: ЕЭК. 2017. — 39 с.

<sup>8</sup> Оценка экономических эффектов отмены нетарифных барьеров в ЕАЭС. – ЦИИ ЕАБР, 2015. – 72 с.

<sup>9</sup> Евразийский экономический союз: цифры и факты. — М.: ЕЭК. 2018. — 59 с.

В этой связи, ближайшими задачами на пути формирования единого рынка государственных закупок являются: обеспечение взаимного признания электронных цифровых подписей (ЭЦП) и банковских гарантий, а также создание единой электронной платформы госзакупок в ЕАЭС. Необходимо обеспечить контроль над происхождением товаров и благ, предлагаемых на союзном рынке закупок, что, в том числе возможно путем внедрения системы цифровой прослеживаемости товаров в ЕАЭС в ходе общей повестки цифровой трансформации объединения.

В дальнейшем будет целесообразным договориться о различных преференциях и льготах для заявок, в рамках которых обеспечивается определённая доля промышленной кооперации между предприятиями государств-членов Союза.

Следуя примеру европейской инициативы от 2017 года, нероссийские страны-участницы ЕАЭС могли бы выиграть от гармонизации своих национальных программ государственных закупок с программами закупок Российской Федерации, чтобы, таким образом, произвести закупки «оптом» и выиграть от «экономии на масштабах».

**Юрий Кофнер**

## Авторы

Ольга Демидкина, ведущий эксперт Центра ОЭСР-ВШЭ

[odemidkina@hse.ru](mailto:odemidkina@hse.ru)

Александра Малахова, стажер-исследователь Центра ОЭСР-ВШЭ

[avmalakhova@hse.ru](mailto:avmalakhova@hse.ru)

Лилиана Проскурякова, доцент Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ

[lproskuryakova@hse.ru](mailto:lproskuryakova@hse.ru)

Юрий Кофнер, заведующий Евразийским сектором ЦКЕМИ НИУ ВШЭ; аналитик Центра ОЭСР-ВШЭ

[ykofner@hse.ru](mailto:ykofner@hse.ru)

## Ответственность

Взгляды, выраженные в настоящей аналитической справке, могут не отражать официальную позицию участников стратегической сессии или экспертных интервью.

## Контакты

### Центр ОЭСР-ВШЭ

Адрес: Россия, 101000, Москва, Мясницкая, 20, к. 415

Тел.: +7 (495) 772-95-90 \*11144

Э-почта: [oeecdcentre@hse.ru](mailto:oeecdcentre@hse.ru)

Сайты: <https://oeecdcentre.hse.ru/> | <https://oeecdcentre.hse.ru/eaeu>

### Евразийский сектор ЦКЕМИ НИУ ВШЭ

Адрес: Россия, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, каб. 410

Э-почта: [kofner@hse.ru](mailto:kofner@hse.ru)

Сайты: <https://cceis.hse.ru/eurasia>

## Материалы по теме

### Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК)

<http://www.eurasiancommission.org/>

### Евразийский банк развития (ЕАБР)

<https://eabr.org/>

### Аналитический портал «Евразийские Исследования»

<http://eurasian-studies.org/> (RUS) | <http://greater-europe.org/> (ENG)