

№ 2/6 2016

# Торговая политика

———— Trade policy ————



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт торговой политики

# Contents

- 7 **Message from Editor-in-Chief**
- 9 **Buben S.**  
Key trends of development of governmental support  
of agriculture in the world and Euroasian Economic Union
- 22 **Poluektov A.**  
The Transatlantic Trade and Investment Partnership  
between the EU and the USA: A prototype of a renovated WTO?
- 41 **Sedik D., Ulbricht C., Dzhamankilov N.**  
Control system food safety in the European Union  
and the Eurasian Economic Union
- 84 **Vesina V.**  
Specificity of organizing international leasing transactions  
in the business practices of Russian companies
- 94 **Biryukova O., Matiukhina A.**  
China in the global services market
- 108 **Tumanyants K.**  
Market for compulsory pension insurance in Russia:  
Problems of competitive environment in open economy
- 125 **Smirnov N.**  
Approaches to the justification of exemptions  
from the national treatment or the peculiarities  
of procurement by member States  
of the Eurasian Economic Union

# Содержание

- 7     **От главного редактора**
- 9     **Бубен С.Б.**  
Основные тенденции государственной поддержки сельского хозяйства в мире и Евразийском экономическом союзе
- 22    **Полуэктов А.Б.**  
Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство между ЕС и США: прообраз обновленной ВТО?
- 41    **Сэдик Д., Ульбрихт К., Джаманкулов Н.**  
Система контроля безопасности пищевой продукции в Европейском Союзе и Евразийском экономическом союзе
- 84    **Весина В.В.**  
Специфика организации международных лизинговых сделок в хозяйственной практике российских компаний
- 94    **Бирюкова О.В., Матюхина А.И.**  
Китай на мировом рынке услуг
- 108   **Туманянц К.А.**  
Рынок обязательного пенсионного страхования в России: проблемы конкурентной среды в условиях открытой экономики
- 125   **Смирнов Н.В.**  
Подходы к обоснованию установления изъятий из национального режима или особенностей осуществления закупок государствами — членами Евразийского экономического союза

**Главный редактор — М.Ю. Медведков,**  
канд. экон. наук,  
директор Департамента торговых переговоров  
Минэкономразвития России,  
зав. Кафедрой торговой политики  
Института торговой политики НИУ ВШЭ

## **Редакционная коллегия**

**Баландина Г.В. —**  
ст. научный сотрудник Института прикладных экономических  
исследований РАНХиГС, заслуженный юрист РФ

**Баранова М.А. —**  
начальник отдела правового сопровождения торговых  
переговоров Департамента торговых переговоров  
Минэкономразвития России

**Буев В.В. —**  
вице-президент Национального института системных исследований  
проблем предпринимательства

**Вишневская Н.Т. —**  
канд. экон. наук, зам. директора Центра трудовых исследований, НИУ ВШЭ

**Волчкова Н.А. —**  
профессор экономики, ЦЭМИ, ЦЭФИР, РЭШ, директор по прикладным  
исследованиям ЦЭФИР

**Глазатова М.К. —**  
канд. экон. наук, зам. директора Института торговой политики НИУ ВШЭ,  
зам. главного редактора журнала

**Ершова Т.М. —**  
зав. редакцией журнала

**Забоев А.И. —**  
канд. экон. наук, зав. Отделом международного сотрудничества  
ФГУП «Научного центра по комплексным транспортным проблемам  
Минтранса России»

**Зуев В.Н.** —

д-р экон. наук, профессор, Факультет мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ

**Исаченко Т.М.** —

д-р экон. наук, профессор Кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО(У)

**Кашанин А.В.** —

канд. юрид. наук, зам. директора Института правовых исследований НИУ ВШЭ

**Киселев С.В.** —

д-р экон. наук, профессор, зав. Кафедрой агроэкономики МГУ им. М.В. Ломоносова

**Лыкова Л.Н.** —

д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник Института экономики РАН

**Ревенко Л.С.** —

д-р экон. наук, профессор, Кафедра международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО(У)

**Савельев О.В.** —

канд. экон. наук, зам. зав. Кафедрой торговой политики Института торговой политики НИУ ВШЭ

**Чернышов С.В.** —

канд. экон. наук, помощник министра по торговле Евразийской экономической комиссии (ЕЭК)

**Шпильковская Н.М.** —

главный эксперт Центра экспертизы по вопросам ВТО, главный редактор периодического издания «Мосты»

**Шумилов В.М.** —

д-р юрид. наук, зав. Кафедрой международного права ВАВТ

**Якушкин В.С.** —

д-р экон. наук, профессор Кафедры мировой экономики факультета экономики и права МГЛУ

## **Редакционный совет**

**Медведков М.Ю.** —

канд. экон. наук, директор Департамента торговых переговоров Минэкономразвития России, зав. Кафедрой торговой политики Института торговой политики НИУ ВШЭ, главный редактор

**Кросби Э.** —

директор по программам и стратегическому развитию Международного центра торговли и устойчивого развития (МЦТУР), Женева

**Трунк А.** —

профессор права Кильского университета, директор Института права стран Восточной Европы, сопредседатель Российско-германского юридического института, первый зам. декана Юридического факультета Кильского университета

**Данильцев А.В.** —

д-р экон. наук, директор Института торговой политики НИУ ВШЭ

**Мартынов А.С.** —

зам. директора Центра экспертизы по вопросам ВТО

**Петров Г.Г.** —

вице-президент Торгово-промышленной палаты РФ

**Совэ П.** —

директор по академическому сотрудничеству Института мировой торговли Университета Берна, профессор Университета Берна, профессор Университета Барселоны (магистратура по торговой политике), член редакционных коллегий «Journal of International Economic Law» и «Journal of World Trade»

**Сутырин С.Ф.** —

д-р экон. наук, зав. Кафедрой мировой экономики СПбГУ

**Заведующая редакцией**

**Ершова Татьяна Михайловна**

## От главного редактора

Очередной номер журнала по уже сложившейся традиции охватывает самые разные области и разделы современной торговой политики. В то же время следует отметить, что все они так или иначе касаются двух крупных вопросов, которые сегодня, пожалуй, вызывают устойчивый интерес и теоретиков, и практиков, — деятельность региональных блоков и торгово-политические аспекты развития торговли услугами. С особенным удовлетворением следует отметить, что данный номер продолжает начатую в конце 2015 г. практику выступления в журнале ответственных работников Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), что позволяет нашим читателям ознакомиться «из первых рук» с проблемами, задачами и результатами работы структур ЕАЭС и лучше понять процессы развития данного регионального блока.

Номер открывается статьей директора Департамента агропромышленной политики ЕЭК С.Б. Бубена, в которой рассмотрены основные направления и тенденции использования механизмов поддержки сельского хозяйства в странах ЕАЭС в рамках существующих в этой области взаимных договоренностей и на фоне современных общемировых тенденций.

Тема регионального сотрудничества в рамках глобальной экономики продолжается статьей А.Ю. Полуэктова, посвященной одному из наиболее дискуссионных в этой области вопросов — созданию так называемых мега-региональных торговых соглашений (мега-РТС), возможное влияние которых на глобальную экономику является предметом жарких споров специалистов. В данном случае автор анализирует перспективы создания Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства между ЕС и США, отталкиваясь, в частности, от распространенной теории о том, что «продвинутое» региональные соглашения могут стать полигоном для отработки новых и перспективных механизмов регулирования торговли, прежде чем они смогут быть внедрены на уровне многосторонних договоренностей.

В противоположность предыдущей статье коллектив наших зарубежных коллег (Д. Сэдик, К. Ульбрихт, Н. Джаманкулов) анализирует проблемы применения одного из наиболее традиционных инструментов торговой политики — санитарных и фитосанитарных мер в рамках региональных интеграционных блоков. В статье проводится сравнительный анализ систем контроля безопасности пищевых продуктов в ЕС и ЕАЭС. Следует отметить, что такое сравнение не только интересно, но и показательно, поскольку история активного развития ЕАЭС составляет несколько лет, а ЕС — несколько десятилетий. Две данные интеграционные группировки на сегодняшний день обладают наиболее развитыми механизмами наднационального взаимодействия и в наибольшей степени продвинулись в развитии экономической интеграции.

Статьи, посвященные проблемам регулирования рынка услуг, представлены в основном нашими молодыми коллегами. Их интерес к этому быстро развивающемуся, перспективному и при этом очень сложному направлению торговой политики не может не радовать.

В статье, подготовленной В. Весиной, рассматриваются практические вопросы регулирования в России сектора международных лизинговых операций, которые представляют собой один из ярких примеров того, как развитие рынка услуг становится ключевой предпосылкой расширения возможностей развития инвестирования, производств и экспорта товаров. Статья также отражает сегодняшнюю тенденцию к практической направленности исследования вопросов торговой политики, которая все в большей мере переходит из области узкоспециализированной тематики межправительственных договоренностей в область практических интересов бизнеса.

В номере также представлены статьи, посвященные анализу торговли Китая услугами (О.В. Бирюкова, А.И. Матюхина), играющего все более существенную роль в данном секторе международной торговли, а также формированию рынка услуг обязательного пенсионного страхования в России в условиях открытой экономики (К.А. Туманянц).

Статья Н.В. Смирнова посвящена актуальной теме, которая пока не получила должного отражения в отечественной литературе, а именно регулированию доступа на рынок государственных закупок. Следует отметить, что этой сфере теории и практики также уделяют все больше и больше внимания, поскольку сектор государственных закупок является все более привлекательным рынком сбыта товаров и услуг за рубежом, а условия доступа на него — предметом торговых переговоров.

*М.Ю. Медведков*

УДК 339.5

Бубен С.Б.<sup>1</sup>

# Основные тенденции государственной поддержки сельского хозяйства в мире и Евразийском экономическом союзе

На основе анализа нотификаций стран — членов ВТО и ЕАЭС выявлены основные тенденции в системе государственной поддержки сельского хозяйства этих стран. Показано, что в государствах — ведущих мировых производителях сельскохозяйственной продукции преобладают тенденции стабильного опережающего роста объемов «зеленой корзины» по сравнению с мерами «янтарной корзины», постепенного сокращения продуктивно-неспецифической поддержки и переход к использованию субсидирования отдельных товаров, в то время как в системе поддержки государств — членов ЕАЭС, напротив, наблюдается ориентация на преимущественное использование мер «янтарной корзины», в основном в рамках продуктивно-неспецифических программ, а увеличение финансирования не искажающих торговлю мер только намечается.

**Ключевые слова:** государственная поддержка, сельское хозяйство, «янтарная корзина», «зеленая корзина», Евразийский экономический союз, Всемирная торговая организация, субсидирование.

В большинстве стран мира сельское хозяйство рассматривается как стратегически важная отрасль народного хозяйства, а потому государства стремятся помогать ему с помощью широкого комплекса мер государственной поддержки, включающих субсидирование, торговую защиту, льготы и специализированное регулирование. Для каждой из этих мер на международном уровне предусмотрено регулирование, включающее различные инструменты, в том числе льготное и безвозмездное финансирование предприятий и отраслей агропромышленного комплекса.

---

<sup>1</sup> Бубен Станислав Брониславович — директор Департамента агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. E-mail: <buben@eecommission.org>.

Сегодня формирование правил международной торговли происходит в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) с участием многих государств. В связи с этим систему государственной поддержки сельского хозяйства любой страны необходимо выстраивать с учетом международных требований. В многосторонней торговой системе разработан и применяется механизм, позволяющий не только учитывать меры поддержки сельского хозяйства, но и разграничивать их в зависимости от влияния на торговлю.

Ниже представлена схема классификации механизмов государственной поддержки в соответствии с правилами ВТО. Согласно этим правилам все меры поддержки разделены на три категории (корзины). В «зеленую корзину» входят меры, подпадающие под ограничения. В отношении них не принимаются обязательства по их лимитам или снижению. Предполагается, что такие меры не искажают условия конкуренции на рынке. К мерам «янтарной корзины» относят меры, в отношении которых принимаются обязательства по ограничению или сокращению объема поддержки (рис. 1).

Основные подходы, заложенные в Протоколе о мерах государственной поддержки сельского хозяйства (Приложение № 29 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.; далее — Протокол ЕАЭС), соответствуют подходам, принятым в ВТО. Это в полной мере относится к пониманию сути государственной поддержки, ее объектам и классификации. В частности, меры государственной поддержки аграрного сектора в ЕАЭС делятся на три группы:

- 1) меры, не оказывающие искажающего воздействия на взаимную торговлю сельскохозяйственными товарами государств-членов (аналог мер «зеленой корзины» в концепции ВТО, не подлежат сокращению и ограничению);
- 2) меры, оказывающие искажающее воздействие на взаимную торговлю сельскохозяйственными товарами государств-членов (аналог мер «янтарной корзины», подлежат ограничению и для некоторых членов ВТО сокращению);
- 3) меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на торговлю сельскохозяйственными товарами государств-членов (аналог экспортных и импортозамещающих субсидий, предоставление запрещено) [1].

Ключевым требованием Протокола ЕАЭС и Соглашения ВТО по сельскому хозяйству является ограничение поддержки сельского хозяйства, относящейся к мерам «янтарной корзины» [1; 2].

Искажающее воздействие на торговлю проявляется в результате применения мер поддержки в изменении условий конкуренции на рынке, прежде всего в сфере внешней торговли. При этом возможно изменение торговых потоков, связанное, например, с использованием вместо импортного товара продуктов местного производства, цены на которые становятся более привлекательными для потребителя вследствие применения государственных субсидий либо, на-



против, увеличение экспорта из одной страны в другую в связи с возможностью его продажи по более низкой цене благодаря использованию мер поддержки в форме субсидирования. В этом случае происходит вытеснение с рынка местных поставщиков и конкурирующих экспортеров из других стран (рис. 2).

Согласно нотификациям, представленным странами — членами ВТО за 2006–2014 гг., почти 90 % объема субсидий всех участников ВТО приходится на производителей сельскохозяйственных товаров стран Европейского Союза, США, Китая и Индии [4–7].

Проанализировав государственную поддержку сельскохозяйственного производства государств — участников ВТО в рамках мер «зеленой корзины» за 2006–2014 гг. и государств — членов ЕАЭС за 2012–2014 гг., можно сделать вывод о единой преобладающей тенденции стабильного роста объемов мер, освобожденных от обязательств по ограничению и сокращению, как в странах ВТО (рис. 3), так и в государствах — членах ЕАЭС (рис. 4).

Тем не менее отличительной чертой механизма государственной поддержки сельского хозяйства за рубежом от систем поддержки государств — членов союза является доминирование объемов мер «зеленой корзины» в объеме совокупной поддержки. Наибольший объем не оказывающей искажающего воздействия на торговлю поддержки среди развитых стран отмечается в США, где в 2012 г. на субсидии было потрачено 127,4 млрд долл., что составило 91 % всех расходов на поддержку сельского хозяйства в этой стране. Аналогичный показатель в Евросоюзе (71 млрд евро) и Аргентине (93 млн долл.) находится на уровне 88%, в Австралии — 84% (1,4 млрд долл.), в Китае — 78% (80,8 млрд долл.) [4; 5; 7–9].

Что касается структуры мер «зеленой корзины», то лидирующие позиции в США занимает внутренняя продовольственная помощь (79% мер объема «зеленой корзины»), в Китае — общие услуги (47%), в Индии более половины «зеленых» расходов приходится на создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности. В Индонезии 3/4 объема мер «зеленой корзины» приходится на внутреннюю продовольственную помощь нуждающейся части населения (в рамках программы «рис для бедных») [4; 6; 7].

В развивающихся странах существенная доля государственной поддержки оказывается в рамках специального и дифференцированного режима<sup>1</sup>. В 2010 г.

---

<sup>1</sup> В соответствии с п. 6.2 Соглашения ВТО по сельскому хозяйству развивающимся странам при реализации программ развития сельского хозяйства может предоставляться специальный режим, позволяющий не применять в отношении таких мер поддержки обязательств по ограничению и сокращению. Эти меры не включаются в «янтартную корзину».

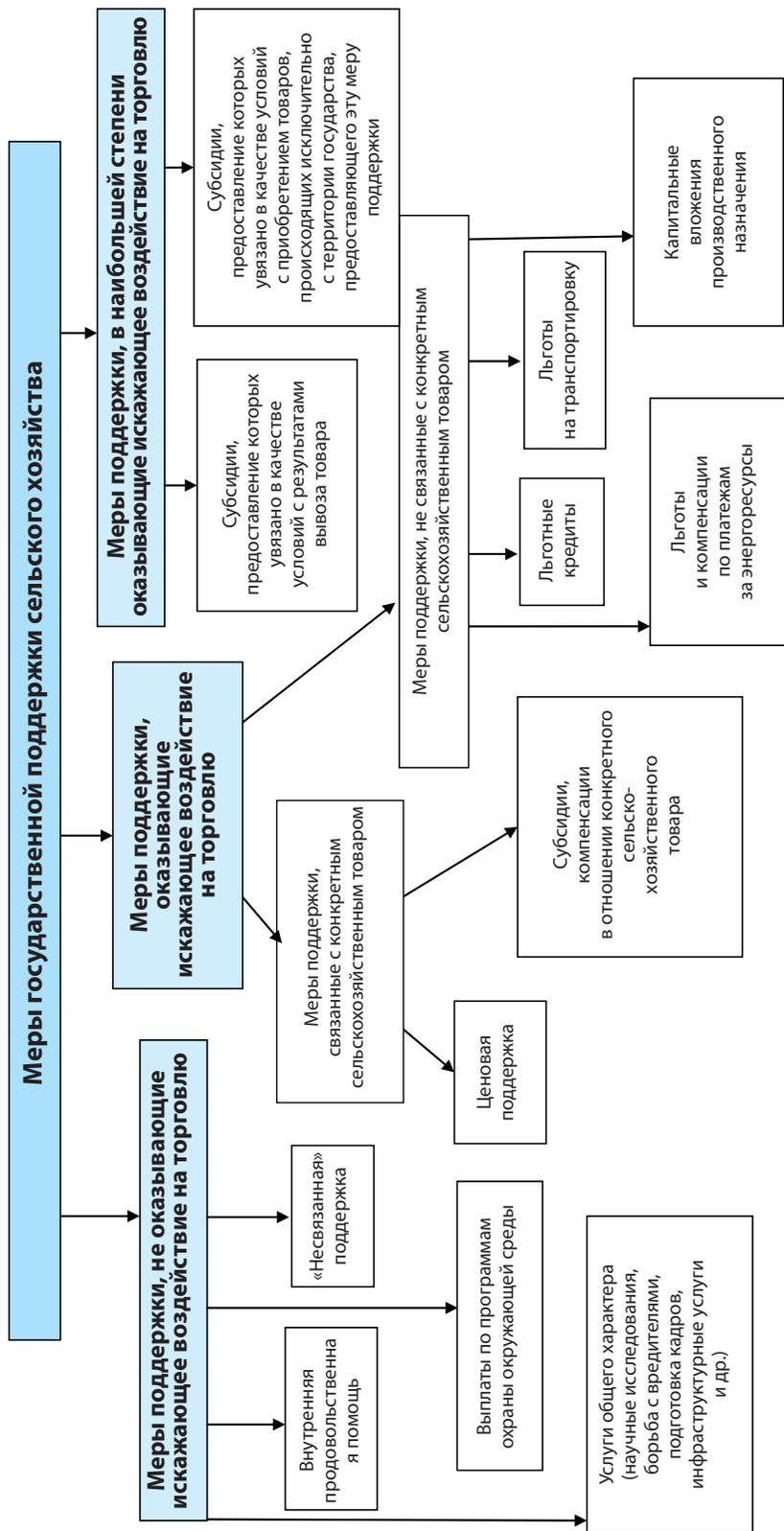


Рис. 2. Классификация мер поддержки в соответствии с Договором о ЕАЭС

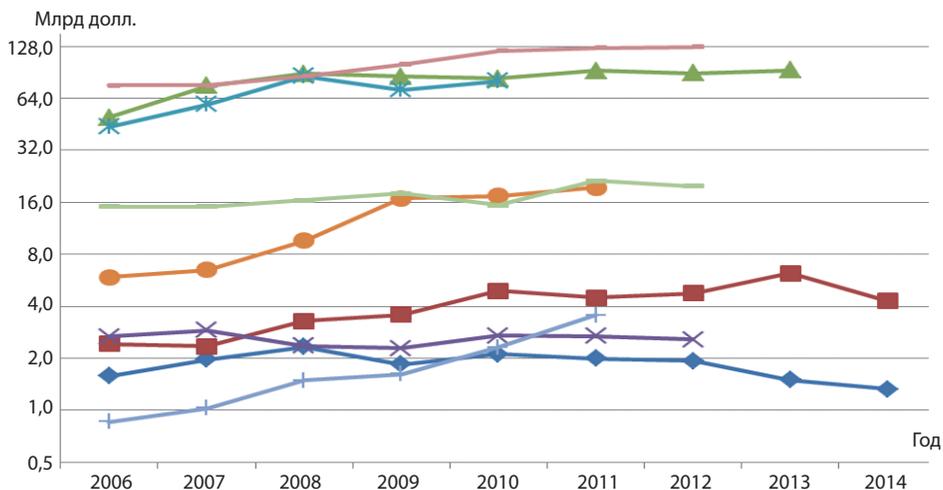


Рис. 3. Поддержка в рамках «зеленой корзины» государств — членов ВТО в 2006–2014 гг., млрд долл.: —♦— Австралия; —■— Бразилия; —▲— ЕС; —×— Канада; —\*— Китай; —○— Индия; —+— Индонезия; —— США; —— Япония

такая поддержка в Индонезии составляла почти половину всех расходов на сельское хозяйство и была направлена на возмещение затрат на производство малообеспеченным производителям, в Бразилии на эти же цели было выделено 11% всех субсидий, а в Индии — 54%. В Китае, напротив, права на такую поддержку нет, что было согласовано как условие его членства в ВТО [4; 6; 10; 11].

На сегодняшний день из пяти государств — членов ЕАЭС четыре являются членами ВТО: Республика Армения — с 2003 г., Кыргызская Республика — с 1998 г., Россия — с 2012 г., Республика Казахстан — с 2015 г.<sup>1</sup> Их обязательства по поддержке сельского хозяйства в части мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, автоматически применяются в рамках союза [12].

Несмотря на очевидную тенденцию увеличения субсидирования мер, не оказывающих искажающее воздействие на торговлю, их объемы в государствах — членах ЕАЭС по-прежнему невелики и меньше по объему мер «янтарной корзины». Наибольший уровень поддержки в рамках мер «зеленой корзины» наблюдается в Российской Федерации — около 3 млрд долл. в 2014 г. (рис. 4). Объемы средств, выделяемых на данные цели, в Республике Казахстан почти в 7 раз меньше, а в Республике Беларусь — в 8,5 раза.

<sup>1</sup> Республикой Беларусь с 1993 г. ведутся переговоры о вступлении в ВТО. В конце марта 2016 г. Президент страны Александр Лукашенко поручил государственным органам активизировать переговоры по вступлению в эту организацию.

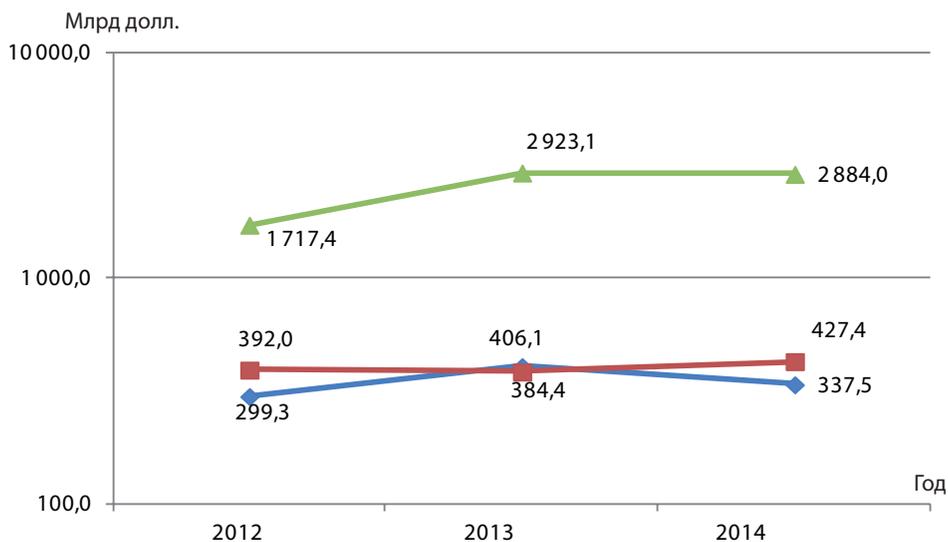


Рис. 4. Объем субсидирования мер, не оказывающих искажающего воздействия на торговлю в государствах — членах ЕАЭС в 2012–2014 гг., млн долл.:

—♦— Республика Беларусь; —■— Республика Казахстан;  
—▲— Российская Федерация

В странах ЕАЭС наблюдаются отличия в структуре мер различных видов государственной поддержки сельского хозяйства. Среди мер, не искажающих торговлю, в Республике Беларусь выделяются инфраструктурные услуги (32% мер «зеленой корзины»), в Республике Казахстан — борьба с вредителями (36%), в Российской Федерации — «несвязанная» поддержка доходов (31%).

В соответствии с Соглашением ВТО по сельскому хозяйству государство — член ВТО выполняет свои обязательства, если его внутренняя поддержка, которая предоставляется производителям сельскохозяйственной продукции, выраженная в виде текущего общего агрегированного показателя поддержки (далее — АПП), не превышает согласованного им уровня обязательств и сокращается [13]. Так, объем расходов в рамках АПП, как видно из рис. 3, в странах — членах ВТО за 2006–2014 гг. имел тенденцию к сокращению, за исключением Японии, а превышение уровня обязательств зафиксировано не было. Наибольшие расходы на поддержку, попадающую в расчет АПП, наблюдаются в государствах Европейского Союза (8,7 млрд долл. в 2012 г.), далее по этому показателю следуют Япония и США (6,4 и 6,9 млрд долл. соответственно) [5; 7; 12].

Вместе с сокращением объемов поддержки мерами «янтарной корзины» меняются и формы ее предоставления. В странах — членах ВТО прослеживается сокращение продуктивно-неспецифической поддержки и переход на преимущественное использование субсидирования отдельных товаров. В структуре мер «янтарной корзины» ЕС, США, Аргентины и Индии более 90% субсидий приходится на меры продуктивно-специфической поддержки [5; 7; 8; 11].

К наиболее субсидируемым товарам в странах — членах ВТО можно отнести сливочное масло в ЕС, сахар в США, табак в Аргентине, зерновые в Бразилии, рис в Индии и Китае.

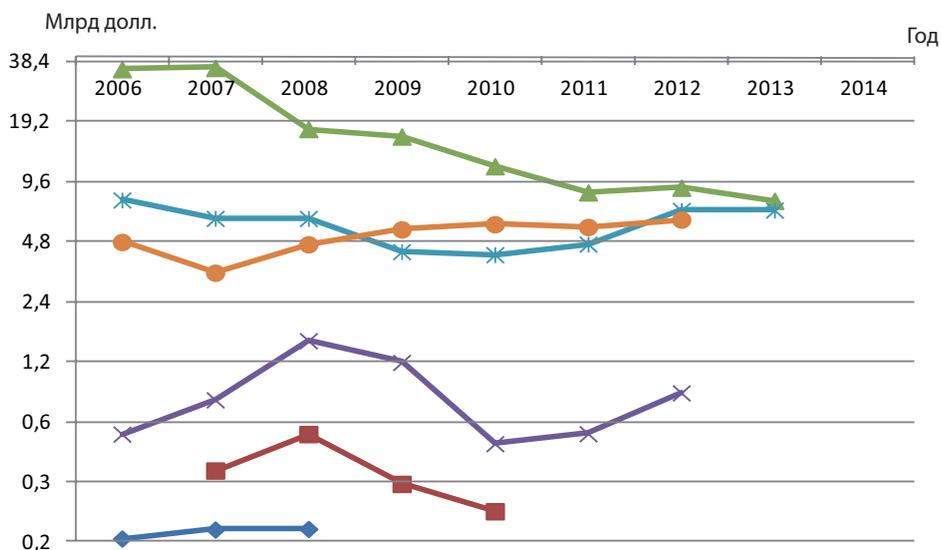


Рис. 5. Агрегированный показатель поддержки государств — членов ВТО в 2006–2014 гг., млрд долл.: —♦— Австралия; —■— Бразилия; —▲— ЕС; —×— Канада; —\*— США; —○— Япония

Среди мер продуктивно-неспецифического характера максимальные средства выделяются на субсидирование страхования в ЕС и Канаде, программы по ирригации в США, программы по реструктуризации долгов в Бразилии, а в Аргентине программы, направленные на финансирование продуктивно-неспецифических мер поддержки сельского хозяйства, отсутствуют [5; 8; 10; 14].

В странах ЕАЭС, наоборот, очевидно преобладание мер поддержки, искажающих торговлю, над мерами «зеленой корзины» (рис. 6). При этом наибольшая доля таких мер наблюдается в Республике Беларусь (85,7% в общем объеме поддержки за 2014 г.).

Среди мер, искажающих торговлю, государства — члены ЕАЭС в основном реализуют продуктивно-неспецифические программы, которые составляют порядка 78% поддержки в рамках мер «янтарной корзины» в России, 87–90% в Беларуси, 81% в Казахстане, 100% в Армении и Кыргызстане. Наибольшая часть расходов — финансирование затрат по обслуживанию кредитов: в России — 54% «янтарной корзины», в Беларуси — 33, в Кыргызстане — 21%. В Казахстане и Армении основная часть субсидий приходится на компенсацию затрат на энергоресурсы — 30 и 42% соответственно. Кроме того, традиционны такие меры поддержки, как компенсации затрат:

- на удобрения, семена, комбикорм;

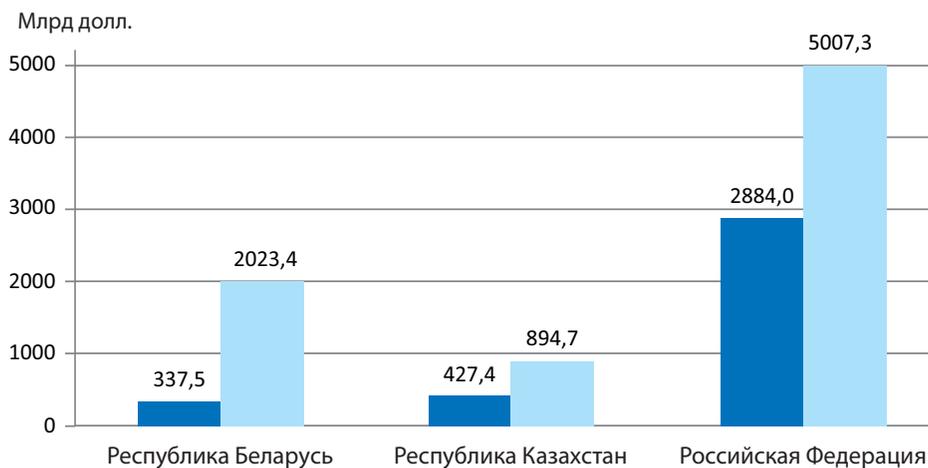


Рис. 6. Структура государственной поддержки государств — членов ЕАЭС в 2014 г., млн долл.: ■ меры, не искажающие торговлю; ■ меры, искажающие торговлю

- племенное животноводство, птицеводство;
- элитное семеноводство;
- участие хозяйствующих субъектов в программах страхования урожая, скота, птицы.

В странах — членах ВТО большая часть государственной поддержки аграрного сектора в рамках мер «янтарной корзины» осуществляется в пределах *de minimis*<sup>1</sup>, а в некоторых странах вся поддержка не превышает уровень *de minimis*, например, в Австралии (после 2008 г.), в Китае, Индии [5; 9; 11]. Следует отметить, что объемы поддержки, оказываемые в пределах *de minimis*, стабильно увеличиваются, несмотря на заметное сокращение субсидирования «янтарной корзины» в целом.

Характеризуя удельные показатели государственной поддержки сельского хозяйства, необходимо отметить, что доля совокупной поддержки в валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции в большинстве рассматриваемых стран — членов ВТО гораздо выше, чем аналогичные показатели государств — членов союза.

Наиболее высокая доля субсидирования отмечена в США, Японии и странах ЕС (рис. 7), где половина или треть валовой стоимости сельскохозяйственной продукции производится с государственной поддержкой.

<sup>1</sup> *De minimis* — объем поддержки, не превышающий 5% для развитых стран (или 10% для развивающихся стран) общей стоимости сельскохозяйственной продукции, не включаемый в расчет АПП.

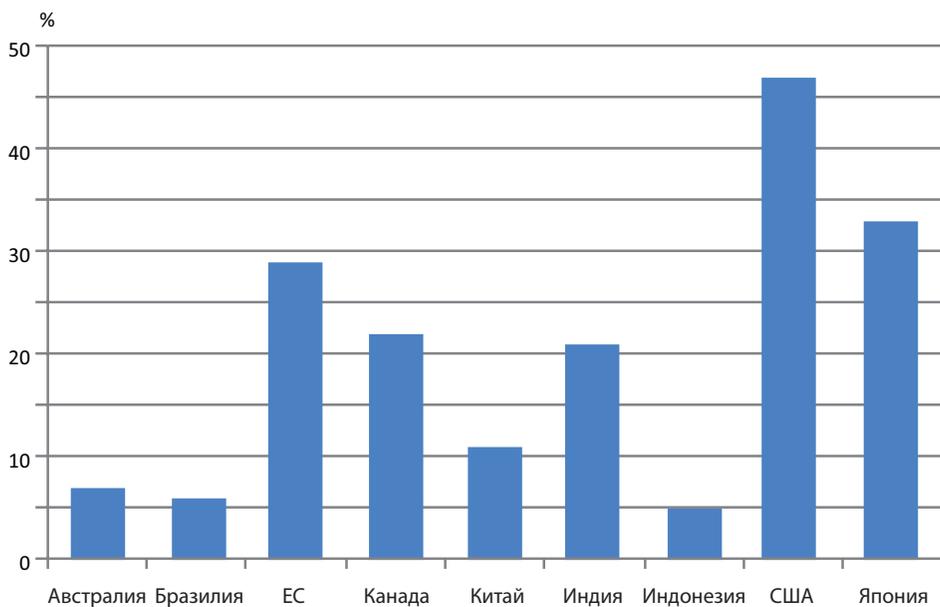


Рис. 7. Доля объема совокупной государственной поддержки в валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции стран — членов ВТО в 2010 г.

Следует отметить, что все рассматриваемые страны соблюдают обязательства по государственной поддержке сельского хозяйства, взятые на себя в рамках ВТО.

В государствах — членах ЕАЭС уровень совокупной поддержки в валовой стоимости сельскохозяйственной продукции значительно ниже (рис. 8). В 2014 г. среди стран союза наибольший уровень поддержки был отмечен в Республике Беларусь — 18,4%, наименьший в Российской Федерации — 7,2%.

В 2014 г.<sup>1</sup> совокупная государственная поддержка сельского хозяйства, измеренная в долларах, снизилась в Беларуси и России, но увеличилась в Казахстане.

Согласно уведомлениям о предоставленной государственной поддержке сельского хозяйства в государствах — членах ЕАЭС уровень ее мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, по отношению к валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров в 2014 г. составил:

- в Республике Беларусь — 7,1% (при обязательстве не более 13%);
- в Республике Казахстан — 4,1% (при обязательстве не более 10%).

<sup>1</sup> В 2014 г. для Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации действовали обязательства, установленные Соглашением о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства..

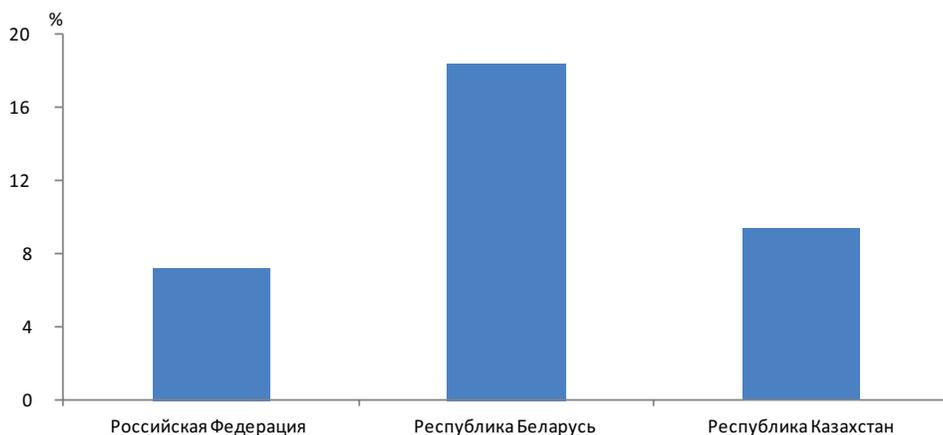


Рис. 8. Доля объема совокупной государственной поддержки в валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции государств — членов ЕАЭС в 2014 г.

Для Российской Федерации в 2014 г. действовали обязательства по государственной поддержке сельского хозяйства, зафиксированные в рамках ВТО: при предельно допустимом максимальном АПП в 8,1 млрд долл., этот показатель в 2014 г. составил 52,5 млн долл. Уровень мер государственной поддержки, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, был равен 2,1% валовой стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции.

Анализ систем поддержки государств, ведущих мировых производителей сельскохозяйственной продукции, позволяет сделать выводы о трех преобладающих тенденциях в системах поддержки развитых и развивающихся стран:

- во-первых, это стабильный рост объемов мер «зеленой корзины»;
- во-вторых, традиционное превышение поддержки в рамках мер «зеленой корзины» над мерами «янтарной».
- в-третьих, изменение структуры и сокращение объемов мер «янтарной корзины».

В качестве основной в указанных странах следует назвать тенденцию к постепенному сокращению продуктивно-неспецифической поддержки и переход на преимущественное использование субсидирования отдельных товаров. Такой вид поддержки является, с одной стороны, более искажающим, а с другой — он более транспарентен с точки зрения оценки уровня поддержки и искажающего влияния на торговлю [14].

Системы поддержки в государствах — членах ЕАЭС традиционно ориентированы на использование мер «янтарной корзины». Основная искажающая торговлю поддержка предоставляется в рамках продуктивно-неспецифических программ (до 98% всего объема мер «янтарной корзины»). В государствах — членах союза только наметилось увеличение финансирования не искажающих торговлю мер [15; 16].

Несмотря на то что обязательства стран — членов союза в рамках ВТО позволяют использование довольно больших объемов «янтарной корзины», смещение акцента на меры «зеленой корзины» может быть рассмотрено с точки зрения повышения эффективности субсидирования для развития сельского хозяйства в долгосрочной перспективе. Кроме того, важно принимать во внимание не только действующие на сегодняшний день международные правила в области государственной поддержки сельского хозяйства, но и предполагаемые их изменения.

### Источники

- [1] Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. М., 2014.
- [2] *Сидорук А.С.* Совершенствование правил регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства в рамках ВТО: диссертация. М., 2009.
- [3] Notifications of China concerning domestic support commitments. URL: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.
- [4] Notifications of European Union concerning domestic support commitments. URL: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.
- [5] Notifications of Indonesia concerning domestic support commitments. URL: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.
- [6] Notifications of United States concerning domestic support commitments. URL: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.
- [7] Notifications of Argentina concerning domestic support commitments. URL: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.
- [8] Notifications of Australia concerning domestic support commitments. URL: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.
- [9] Notifications of Brazil concerning domestic support commitments. URL: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.
- [10] Notifications of India concerning domestic support commitments. URL: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.
- [11] Notifications of Japan concerning domestic support commitments. URL: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.
- [12] Соглашение по сельскому хозяйству // Уругвайский раунд. Правовые тексты. М.: МАИК «Наука/Интерпериодика», 2004.

- [13] Notifications of Canada concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [14] Notifications of Russian Federation concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.
- [15] Анализ мировых тенденций государственной поддержки сельского хозяйства. URL: <www.eurasiancommission.org>.
- [16] Notifications of Armenia concerning domestic support commitments. URL: <www.wto.org>.

Buben S.<sup>1</sup>

## ***Key trends of development of governmental support of agriculture in the world and Euroasian Economic Union***

Analyses of the WTO and EAEU members notifications brought to conclusions about tendencies in their state support of agriculture. It is demonstrated that in countries, being world leaders in agricultural production, the main tendencies are: stable grow of “green box” measures comparing with “amber box”, traditionally bigger volumes of “green box”, gradual decrease of nonproduct-specific support and move to subsidisation of particular product. State support systems in EAEU members on the contrary are oriented toward the use of “amber box” measures, mainly on the nonproduct-specific basis. Governments have just started to increase volume of non-distorting trade support measures.

**Key words:** *state support of agriculture, “amber box”, “green box”, Euroasian Economic Union, World trade organization.*

Статья поступила в редакцию 12 мая 2016 г.

---

<sup>1</sup> Buben Stanislav — Director of the Department of agricultural policy of the Eurasian economic commission. E-mail: <buben@eecommission.org>.

# Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство между ЕС и США: прообраз обновленной ВТО?

Рассмотрен ход переговоров между Европейским Союзом и США о заключении соглашения о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве (ТТИП). На этой основе сделаны выводы о том, что с учетом большого экономического потенциала обоих партнеров и амбициозной повестки дня переговоров ТТИП может оказать значительное влияние на мировую экономику и конфигурацию международной торговой системы, а также перед ВТО встает задача найти свое место в условиях расширения системы региональных торговых соглашений и связанного с этим изменения характера переговоров об устранении препятствий на пути торговых и инвестиционных потоков.

**Ключевые слова:** торговая политика, ВТО, Европейский Союз, США, Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство, региональные торговые соглашения.

Торговые и инвестиционные отношения между Европейским Союзом и США, оказывающие значительное влияние на мировую экономику, расширяются и углубляются практически вне зависимости от динамики мировой конъюнктуры, что вполне закономерно: степень экономической и технологической взаимозависимости двух партнеров не знает себе равных. В международном экспертном сообществе широко используется термин «трансатлантическая экономика», красноречиво характеризующий ведущую роль ЕС и США в мировой торговле, а также беспрецедентный объем их двустороннего экономического сотрудничества. В 2014 г. на долю ЕС и США совместно приходилось около половины объема мирового ВВП, четвертая часть общего объема экспорта и почти треть объема мирового импорта. В 2015 г. товарооборот между ЕС и США достиг рекордного уровня в 708,9 млрд долл., увеличившись всего за пять лет примерно на 25%. В том же году доля Европейского Союза во внешнем товарообороте США

---

<sup>1</sup> Полуэкттов Александр Борисович — кандидат экономических наук, главный эксперт Института торговой политики НИУ ВШЭ. E-mail: <melipor@gmail.com>.

составила 18,7%, а во внешней торговле товарами Евросоюза на долю Соединенных штатов пришлось 16,6%. Для сравнения следует отметить, что товарооборот Евросоюза и США с Китаем, который является для каждого вторым по величине внешнеторговым партнером, составил в 2015 г. соответственно 640,5 млрд и 618,8 млрд долл. [1].

В сфере международной торговли услугами США и ЕС также занимают ведущие позиции: США — крупнейший в мире экспортер и импортер услуг, объем торговли которыми у них достиг в 2015 г. 710,2 млрд долл., а Евросоюз занимает первое место в мире по торговле услугами среди региональных группировок (2,0 трлн долл. в 2015 г.) [Ibid.]. При этом в торговле услугами, как и в торговле товарами, США и ЕС также являются друг для друга крупнейшими партнерами. В 2014 г. экспорт услуг американских компаний в ЕС достиг рекордного уровня в 267,5 млрд долл., увеличившись по сравнению с 2009 г. на 30%. В том же году исторического максимума достигли и поставки услуг европейских компаний в США, составив 203 млрд долл. На Евросоюз в 2014 г. приходилось 37,6% общего объема экспорта услуг, произведенных американскими компаниями, а США, в свою очередь, импортировали из ЕС 43,0% всего объема импорта услуг [Ibid., p. 18–19].

Однако объем взаимной торговли товарами и услугами является хотя и важным, но далеко не исчерпывающим показателем состояния двусторонних торгово-экономических отношений. Об истинном масштабе экономического взаимодействия (и взаимозависимости) партнеров можно судить лишь с учетом состояния их инвестиционного сотрудничества. Именно прямые иностранные инвестиции (ПИИ), а не только и не столько торговля, являются той «силой», которая неразрывно — «и в горе, и в радости» — связывает экономические механизмы Евросоюза и США. В отличие от чисто торговых отношений ПИИ, взаимные объемы которых многократно превышают объемы торговли товарами и услугами, создают реальные предпосылки для взаимного проникновения экономик ЕС и США и постоянного углубления отношений сотрудничества. По экспертным оценкам, с начала 2000-х годов более 56% общего объема американских ПИИ было направлено в ЕС и лишь около 16% — в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Продажи филиалов европейских компаний в США в 2014 г. составили 2,4 трлн долл., более чем втрое превысив объем экспорта ЕС на американский рынок. В свою очередь, реализация продукции филиалов компаний США на европейском рынке в 2014 г. достигла 2,9 трлн долл., превысив объем товарного экспорта из США в ЕС более чем в 10 раз [Ibid., p. 16].

Наконец, торговое и инвестиционное сотрудничество между этими двумя экономическими гигантами прямо или косвенно создает миллионы рабочих мест по обе стороны Атлантики. Так, по экспертным оценкам, в 2014 г. в филиалах американских и европейских компаний напрямую были заняты 8,3 млн человек (почти на 4% больше по сравнению с 2013 г.). К этому

числу надо также добавить рабочие места, непосредственно связанные с обслуживанием трансатлантических торговых потоков, транспортировкой грузов, их складированием, дистрибьюторскими услугами и проч. Как отмечают эксперты, «несмотря на рассказы о том, что компании США и ЕС перемещаются на рынки с дешевой рабочей силой в Мексику или Азию, большинство иностранных работников в американских компаниях за пределами США являются гражданами европейских стран, а большинство иностранных работников европейских компаний за пределами ЕС — американцы» [2, p. 28].

Даже это весьма краткое описание масштабов экономического сотрудничества, связывающего Европейский Союз и Соединенные Штаты, дает представление о том фоне, на котором в начале 2011 г. возникла и быстро набрала силу идея о создании зоны свободной торговли между двумя партнерами. Для выработки рекомендаций относительно возможности и желательности начала переговоров о заключении соглашения, которое стало именоваться «Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство» (ТТИП), была сформирована совместная Рабочая группа высокого уровня (РГВУ) по вопросам рабочих мест и роста. ЕС возглавили тогдашние еврокомиссар по вопросам торговли К. Де Гюхт и торговый представитель США Р. Кирк, активно продвигавшие инициативу начала переговоров, что дополнительно подчеркивало серьезность намерений обеих сторон.

Следует отметить, что и США, и ЕС традиционно весьма активны в заключении двусторонних и региональных соглашений о свободной торговле, широко используя для этого права, предоставляемые членам ВТО ст. XXIV ГАТТ-94, определяющей порядок и условия создания таможенных союзов и зон свободной торговли. По состоянию на октябрь 2016 г. США являются членом 14 двусторонних и региональных соглашений о свободной торговле, в которые в общей сложности входят 20 стран Северной, Центральной и Латинской Америки, Азии и Ближнего Востока [3]. Кроме того, недавно завершились переговоры о заключении соглашения о так называемом Транстихоокеанском партнерстве (ТТП), в которое входят, помимо США, еще 11 стран бассейна Тихого океана.

Что касается Евросоюза, то список его соглашений о свободной торговле существенно шире и по состоянию на октябрь 2016 г. насчитывает 36 действующих соглашений (без учета Римского договора 1957 г., создавшего Европейское экономическое сообщество (ЕЭС, предшественника Евросоюза). Еще 14 соглашений нотифицированы как находящиеся в продвинутой стадии переговоров, включая и соглашение о ТТИП [3]. В общей сложности соглашения о свободной торговле, заключенные Евросоюзом, охватывают свыше 80 стран. С годами эти документы эволюционировали от простых торговых соглашений до так называемых «глубоких и всеобъемлющих соглашений о свободной торговле» (DCFTA) принципиально нового уровня взаимных обязательств и по глубине, и по охвату включенных в них сфер

сотрудничества<sup>1</sup>. Иными словами, обе стороны располагают достаточным опытом и квалифицированными экспертами для решения беспрецедентно сложной задачи заключения широкомасштабного или, как принято выражаться в переговорных кругах, «амбициозного» соглашения о свободной торговле между Европейским Союзом и Соединенными Штатами.

В ходе подготовки к началу переговоров был проведен анализ возможных последствий заключения подобного соглашения как для его непосредственных участников, так и для остального мира. Лондонский Научно-исследовательский центр экономической политики (CEPR) подготовил доклад, содержащий оценки воздействия будущего соглашения на экономику обоих партнеров. По заключению британских экспертов, после того как соглашение полностью вступит в силу, ежегодная экономическая выгода ЕС дополнительно составит 119 млрд евро, а для США выигрыш от соглашения достигнет 95 млрд евро [5]. Экспорт ЕС в США увеличится на 28%, что эквивалентно росту экспорта Евросоюза товаров и услуг на 187 млрд евро. Как указано в докладе, дальнейшая либерализация торговли между ЕС и США будет иметь положительный эффект и для остального мира, поскольку мировой ВВП будет увеличиваться почти на 100 млрд евро в год.

Однако не все эксперты были однозначны в своих заключениях. Так, немецкие экономисты, также подготовившие аналогичное исследование, пришли, в частности, к выводу, что основными бенефициарами соглашения станут Евросоюз, ВВП которого вырастет на 5,0%, и США, для которых увеличение ВВП составит 13,4%. При этом более интенсивные экономические связи между США и ЕС неизбежно приведут к снижению их потребности в импорте из других стран, в результате чего в долгосрочной перспективе ВВП Канады снизится на 9,5%, Мексики — на 7,2, Австралии — на 7,4, Японии — на 6,0%. От соглашения пострадают и развивающиеся страны Африки и Азии [6].

Тем не менее, несмотря на расхождения в экспертных оценках, а также на неоднозначную реакцию общественных и лоббистских организаций по обе стороны Атлантики, после почти двухлетней подготовки РГВУ в феврале 2013 г. выпустила заключительный доклад, в котором указывалось, что «всеобъемлющее соглашение, которое будет содержать широкий перечень вопросов двусторонней торговли и инвестиций, включая регулятивные вопросы, и которое *будет способствовать развитию глобальных правил* (курсив автора. — А. П.), имело бы значительный взаимный положительный эффект» [7, р. 1]. Таким образом, уже в самом первом официальном документе, посвященном переговорам о ТТИП, стороны сочли необходимым указать на потенциальное воздействие положений будущих двусторонних договоренностей между США и ЕС на глобальные правила международной торговой системы.

---

1 Более подробно см.: [4].

Через несколько дней после выхода доклада РГВУ в совместном заявлении президент США Б. Обама, тогдашний председатель Европарламента Х. Ван Ромпёй и председатель Еврокомиссии Ж.М. Баррозу с учетом рекомендации Рабочей группы объявили о начале внутренних юридических процедур с целью начала переговоров о ТТИП [8].

Как было отмечено в докладе РГВУ, целью переговоров должно стать заключение всеобъемлющего соглашения по торговле и инвестициям, которое бы позволило достичь «амбициозных целей» в трех основных областях:

- а) доступ на рынки;
- б) регулятивные вопросы и нетарифные барьеры;
- в) правила, принципы и новые пути сотрудничества.

Одновременно текст документа содержал и примерную структуру будущего соглашения:

#### А. Доступ на рынки:

- тарифы;
- услуги;
- инвестиции;
- государственные закупки.

#### В. Регулятивные вопросы и нетарифные барьеры:

- снижение негативного воздействия на торговлю и инвестиции нетарифных барьеров, в частности, различий в нормативной базе при сохранении высокого уровня охраны здоровья и безопасности людей, животных и растений, а также защиты окружающей среды;
- достижение максимальной совместимости регламентов и, по возможности, их гармонизация, в частности в вопросах санитарных и фитосанитарных (СФС) регламентов, а также в сфере стандартов, технических регламентов и процедур сертификации и оценки соответствия;
- достижение максимальной совместимости технических регламентов и требований во многих конкретных секторах товаров и услуг.

#### С. Правила, регулирующие глобальные вызовы в области торговли:

- права интеллектуальной собственности;
- окружающая среда и рабочие места;
- таможенные правила и упрощение процедур торговли;
- конкурентная политика;
- государственные предприятия;
- торговые барьеры, связанные с требованиями локализации производства товаров и услуг;
- сырьевые товары и энергоносители;
- малые и средние предприятия;
- транспарентность [7, р. 2–6].

Впоследствии в предложенную РГВУ структуру соглашения были внесены некоторые изменения (добавлен еще один, четвертый, раздел «Институциональные вопросы»), но в целом переговоры идут по тем направлениям, которые были обозначены в указанном докладе. Как указано на сайте Еврокомиссии, будущее соглашение будет состоять из 24 глав, разбитых на четыре раздела («Доступ на рынки», «Сотрудничество в регулятивной сфере», «Правила», «Институциональные вопросы»). Кроме того, на ранних этапах переговоров были достигнуты договоренности в отношении девяти конкретных секторов, в которых стороны видят реальную возможность максимального сближения национальных регулятивных норм<sup>1</sup>.

1-й раунд переговоров по ТТИП состоялся 8–12 июля 2013 г., а последний по времени, 15-й раунд, — 3–7 октября 2016 г. Заседания поочередно проходят в США (Вашингтон, Нью-Йорк) и Брюсселе. В зависимости от обсуждаемых тем в них принимают участие по несколько десятков человек с каждой стороны. Так, в 15-м раунде участвовали 20 переговорных подгрупп.

Вначале переговоры проходили в обстановке секретности, которую обе стороны объясняли естественным стремлением сохранить конфиденциальность в столь важном процессе. Однако под все возрастающим давлением различных секторальных общественных организаций, профсоюзов, фермеров, средств массовой информации Европы и США, обеспокоенных возможными негативными последствиями принимаемых чиновниками за закрытыми дверями решений, ход переговоров становился более открытым. В настоящее время для успокоения общественного мнения и более широкой вовлеченности в переговоры других заинтересованных сторон Еврокомиссия даже начала публиковать на своем сайте проекты переговорных текстов по различным разделам, хотя конкретные цифры и расчеты, конечно, остаются закрытыми [8]. Кроме того, Еврокомиссия и Офис торгового представителя США открыли специальные сайты, на которых публикуется последняя информация о ходе переговоров, включая пресс-релизы и отчеты о прошедших раундах. Они позволяют получить более полное представление о целях, преследуемых в переговорах каждой стороной, и об их соответствующих приоритетах. В табл. 1 приводится их резюме.

Подробный анализ переговорных позиций и взаимных запросов партнеров выходит за рамки данной статьи, однако приведенное выше сравнение заявленных Соединенными Штатами и Евросоюзом целей, которых они намереваются добиться по итогам переговоров, требует некоторых комментариев.

---

1 Автомобили, фармацевтические, химические, текстильные и косметические, телекоммуникации, а также информационные технологии, пестициды, медицинское оборудование, продукция машиностроения.

Таблица 1

**Цели США и ЕС по ТТИП по основным пунктам переговорной повестки дня**

Заявленные цели		Евросоюз
США		
Доступ на рынки		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Торговля товарами</li> </ul>	Устранение всех таможенных тарифов на промышленные, сельскохозяйственные и потребительские товары в торговле между США и ЕС (с возможными переходными периодами и, в случае необходимости, с правом применения защитных механизмов)	Устранение таможенных тарифов (с некоторыми оговорками по чувствительным товарам, включая сельскохозяйственные)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Торговля услугами</li> </ul>	Улучшение доступа на рынок ЕС по широкому кругу вопросов, включая деятельность монополий и госпредприятий. Повышение транспарентности при выдаче разрешений американским поставщикам услуг. Устранение дискриминации продукции, поставляемой электронным способом, а также препятствий для трансграничных поставок данных	Устранение ограничений в доступе на рынок телекоммуникационных и архитектурных услуг, облегчение процесса лицензирования аудиторских и юридических компаний
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Государственные закупки</li> </ul>	Расширение доступа на рынки государственных закупок Евросоюза и его стран-членов. Предоставление американским поставщикам товаров и услуг национального режима	Обеспечение равного с американскими компаниями доступа европейских компаний к закупкам на всех уровнях государственной власти, включая уровни штатов и муниципалитетов
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правила происхождения</li> </ul>	Выработка таких правил происхождения, которые обеспечивали бы применение преференциальных ставок таможенных тарифов лишь к товарам, имеющим право на льготный режим в рамках ТТИП	Выработка более простых и понятных в применении правил происхождения, учитывающих тенденции промышленного прогресса
Регулятивное сотрудничество		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сотрудничество при подготовке юридических норм</li> </ul>	Устранение нетарифных препятствий в торговле, в частности неоправданных тарифных квот, лицензий и разрешений, затрудняющих торговлю. Повышение транспарентности и устранение избыточных различий при подготовке новых нормативных актов	Обеспечение сотрудничества регулирующих органов ЕС и США при подготовке новых юридических норм и пересмотре существующих

<ul style="list-style-type: none"> <li>Технические барьеры в торговле</li> </ul>	<p>Основываясь на базовых принципах Соглашения ВТО по ТБТ*, существенное расширение возможностей доступа на рынок ЕС. Создание механизма консультаций</p>	<p>Возможность более широкого использования международных стандартов Международной организации по стандартизации с целью облегчения экспорта в США</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Безопасность продуктов и здоровье животных и растений (СФС-меры)</li> </ul>	<p>Существенное расширение возможностей доступа на рынок ЕС на основе базовых принципов Соглашения ВТО по СФС-мерам. Добиться обязательства о применении СФС-мер на основе научных данных, международных стандартов и научной оценки риска</p>	<p>Ускорение процедур выработки регламентов в области СФС-мер, касающихся торговли. Установление процедуры разрешения экспорта, единой для всех стран ЕС. ТТИП не изменит позиции ЕС относительно генно-модифицированной продукции</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Секторальные вопросы (автомобили, фармацевтические, химические, косметические, телекоммуникационные, текстильные товары, пестициды, медицинские товары, оборудование, продукция машиностроения)</li> </ul>	<p>Добиться от ЕС полного режима взаимности в доступе на рынок ЕС текстильных товаров и одежды американского производства</p>	<p>Добиться использования максимального количества международных стандартов, существующих в соответствующих секторах. Для автомобилей — выявить совпадающие регламенты в отношении безопасности пассажиров. Выработать в рамках ООН международные стандарты по безопасности автомобилей</p>
<p>Правила</p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Устойчивое развитие</li> </ul>	<p>Подтверждение ЕС обязательств по защите окружающей среды, включая сохранение природных ресурсов, а также соблюдения международных трудовых норм. Создание механизма для проведения консультаций</p>	<p>Подтверждение поддержки международных конвенций в области трудовых стандартов и защиты окружающей среды. ТТИП не внесет изменений в законодательство ЕС в области охраны окружающей среды</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Энергетика и сырьевые товары</li> </ul>	<p>Позиция США по данному вопросу не изложена</p>	<p>Выработка правил предсказуемого и устойчивого доступа к энерго- и сырьевым товарам, которые позже станут основой соглашений с другими странами</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Таможня и упрощение процедур торговли</li> </ul>	<p>Выработка транспарентных правил осуществления таможенных операций. Расширение сотрудничества между таможенными службами США и ЕС</p>	<p>Выработка простых и понятных правил процедур торговли, упрощающих взаимный экспорт</p>

Таблица 1 (окончание)

Тема переговоров	Заявленные цели	Евросоюза
	США	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Малые и средние предприятия</li> </ul>	Укрепление сотрудничества между США и ЕС с целью расширения участия малых и средних предприятий (МСП) во взаимной торговле	Создание в США специализированного информационного сайта (по аналогии с европейским) с целью поддержки экспорта европейскими малыми и средними предприятиями в США
<ul style="list-style-type: none"> <li>Инвестиции</li> </ul>	Обеспечение безусловного режима наибольшего благоприятствования и национального режима для американских инвесторов на рынке ЕС. Устранение искусственных ограничений для инвесторов США	Обеспечение полного национального режима для иностранных инвестиций и инвесторов. Создание Системы инвестиционного суда
<ul style="list-style-type: none"> <li>Конкурентная политика</li> </ul>	Решение существующих проблем в области конкурентной политики. Получение обязательств от ЕС в сфере борьбы с коррупцией	Дальнейшее укрепление правил конкурентной политики, изложенных в Соглашении о сотрудничестве между ЕС и США
<ul style="list-style-type: none"> <li>Права интеллектуальной собственности и географические наименования</li> </ul>	Достижение еще более высокого уровня защиты американских правообладателей на рынке ЕС. Подтверждение решимости США и ЕС бороться с нарушениями прав интеллектуальной собственности, включая иностранные рынки	Достижение договоренности с США относительно списка международных конвенций в этих областях, членами которых обе стороны являются. Выработка связывающих обязательств относительно географических наименований
<ul style="list-style-type: none"> <li>Межправительственный механизм разрешения споров</li> </ul>	Выработка эффективной и транспарентной процедуры разрешения споров в сферах торговли и инвестиций	Совершенствование аналогичного механизма ВТО в плане назначения арбитров, повышения транспарентности и т.д.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Институциональные вопросы</li> </ul>		Создание Совместного комитета ТТИП и, при необходимости, различных рабочих групп, а также Трансатлантического форума регулирующих органов
* Соглашение ВТО по техническим барьерам в торговле.		

Источники: [9; 10].

Во-первых, несмотря на существенную либерализацию таможенных тарифов, осуществленную по итогам нескольких последних раундов многосторонних торговых переговоров и у США, и у ЕС в этой области все еще остается немало тем для обсуждения. Так, средний уровень тарифов режима наибольшего благоприятствования (РНБ) Евросоюза составляет 5,3%, причем для сельскохозяйственных товаров он возрастает до 12,2%. Что касается промышленных товаров, то для них средний уровень РНБ таможенно-тарифного обложения Евросоюза составляет 4,2%. На этом фоне резко выделяются тарифные пики на текстильные товары и одежду (6,5 и 11,5% соответственно), причем средний уровень взимаемых тарифов на товары эти категории соответствует среднему уровню «связанных» тарифов [11]. Неудивительно, что из всей группы будущих секторальных договоренностей США выделили именно текстильные товары и одежду как одну из приоритетных тем для переговоров. Впрочем, эта проблематика представляет интерес и для ЕС, поскольку импорт в США текстиля и одежды также в среднем облагается высокими таможенными пошлинами РНБ, — 8,0% на текстильные товары и 11,6% на одежду [11]. В отсутствие режима свободной торговли между двумя партнерами такой уровень таможенно-тарифного обложения является существенным препятствием для взаимного доступа на рынки, столь важных для потребителей товаров.

Что касается других секторальных вопросов, то значительная часть этой номенклатуры (химические и фармацевтические товары, медицинское оборудование, товары высоких технологий и т.д.) охватывается секторальными договоренностями, заключенными в ходе Уругвайского раунда международных торговых переговоров и последующие годы, большая часть которых предусматривает поэтапную полную либерализацию импортных тарифов. Соответственно основной проблемой для партнеров в этих секторах являются не столько таможенные тарифы, сколько нетарифные барьеры, в частности различия в стандартах, технических регламентах, процедурах оценки соответствия, правилах сертификации, маркировки и т.д., гармонизация которых стала одной из важных тем переговоров.

Во-вторых, достаточно странным выглядит намерение США добиваться от ЕС подтверждения соблюдения международных трудовых стандартов. Напомним, что в рамках Международной организации труда (МОТ) в разные годы были приняты десятки конвенций, регламентирующих самые различные аспекты трудовых и социальных отношений. В их число входят восемь так называемых фундаментальных конвенций<sup>1</sup> (*Fundamental Conventions*), посвященных четырем основополагающим принципам: свободе объединения и праву на ведение коллективных переговоров (Конвенции № 87 и 98), искоренению принудительного и обязательного труда (Кон-

---

1 См., например, [12].

венции № 29 и 105), устранению дискриминации в области труда и найма (Конвенции № 100 и 111) и запрету детского труда (Конвенции № 138 и 182) [13]. Все восемь конвенций ратифицированы подавляющим большинством стран — членом МОТ, включая все страны Евросоюза. Лишь небольшая группа стран находится в аутсайдерах, включая США, которые до настоящего времени ратифицировали лишь две основополагающие конвенции из восьми. По числу ратификаций других конвенций МОТ США также находятся в самом конце списка [14]. Иными словами, в сфере регулирования социально-трудовых отношений США предпочитают устанавливать собственные стандарты и не стремятся согласовывать свое национальное законодательство с международными принципами и нормами, в частности такими, как равенство оплаты мужского и женского труда, запрет детского труда, соблюдение прав рабочих на заключение коллективных договоров, отказ от дискриминации в области труда и найма. Со своей стороны Евросоюз имеет полное моральное право ставить данные вопросы перед США. Итоги переговоров покажут, каким образом будет разрешен этот парадокс.

В-третьих — и это главное, — как показывает приведенное выше сравнение переговорных целей, Евросоюз намерен добиваться от США выработки правил предсказуемого и устойчивого доступа к энергетическим и сырьевым товарам. Уже на протяжении нескольких лет руководство Европейского Союза одной из своих приоритетных задач в области торговой политики считает обеспечение устойчивого и предсказуемого доступа к источникам энергии и сырья и их диверсификацию. В частности, в последней по времени торговой стратегии ЕС «Торговля для всех», разработанной под руководством уже нынешнего Еврокомиссара по вопросам торговли шведки С. Мальмстрём, решение этой задачи называется «критически важным» для сохранения конкурентоспособности ЕС [15]. В рамках будущего ТТИП перед Евросоюзом открывается новая реальная возможность по продвижению своей долговременной энергетической стратегии.

Импорт и экспорт природного газа, включая сжиженный, в США регулируются Законом о природном газе, принятым еще в 1938 г. Данный закон запрещает все экспортно-импортные операции с этими товарами без получения предварительного разрешения от Министерства энергетики США. Именно оно после проведения расследования должно установить, соответствует ли данный запрос об экспорте или импорте энергоресурсов так называемым общественным интересам (*public interest*) [16]. Очевидно, что подобная бюрократическая процедура существенно затрудняет торговлю энергоресурсами с США, включая и торговлю с ЕС. Однако в 1992 г. Закон о природном газе был дополнен положением, устанавливающим, в частности, что экспортно-импортные операции в сфере природного газа со странами, с которыми США имеют соглашение о свободной торговле, предусматривающее национальный режим в области торговли данными товарами, автоматически считаются соответствующими «общественным интересам», и разрешения на подобные операции выдаются без промедления [17].

Как отмечалось выше, в настоящее время США имеют действующие соглашения о свободной торговле в общей сложности с 20 странами, однако не все соглашения предусматривают национальный режим в области торговли энергоресурсами. В частности, вероятно, опасаясь засилья крупных американских компаний на столь важном внутреннем рынке, Израиль и Коста-Рика в свои соглашения с США не включили положения о национальном режиме. Однако Евросоюз, без сомнения, будет в рамках ТТИП добиваться от США фиксации положений, которые не только устанавливали бы национальный режим в области торговли сырьевыми и энергетическими товарами, но и гарантировали бы равноправный доступ европейских компаний к нефте-, газо- и энергопроводящим инфраструктурам США [18]. В случае удачного для ЕС завершения переговоров по этим проблемам и перехода Евросоюза на режим свободной торговли энергоносителями с США одним из важных следствий ТТИП станет дальнейшая диверсификация источников поставок энергии в ЕС и ослабление зависимости Евросоюза от импорта российских нефти и газа. Отметим также, что США в перечне своих переговорных приоритетов пункт, касающийся энергетики и сырьевых товаров, никак не отразили, что, по-видимому, будет предполагать размен их уступок по данному вопросу на уступки со стороны Евросоюза по каким-то не менее чувствительным для него темам.

Переговоры по ТТИП продолжаются уже больше трех лет. Вначале на их завершение руководители ЕС и США отводили 18 месяцев, однако в свете масштаба и охвата задач, поставленных перед переговорщиками, этот срок выглядел чересчур оптимистичным. Торговые соглашения давно уже перестали быть лишь перечнем положений, фиксирующих основные принципы обмена товарами и взаимно предоставленные уступки по доступу на рынки. В условиях новых экономических реалий, развития процессов глобализации, создания международных производственных цепочек соглашения о торговле все чаще принимают форму всеобъемлющих и широкомасштабных договоров, фиксирующих отношения сторон практически во всех сферах хозяйственной деятельности. Как заявила недавно Еврокомиссар по вопросам торговли С. Мальмстрём, «европейские ценности не останавливаются на границах Европы. Торговая политика, как и остальные разделы внешней политики ЕС, должна поддерживать такие ценности, как права человека, права трудящихся, охрану окружающей среды и развитие бедных стран по всему миру» [19].

Без сомнения, подобного рода заявления отражают определенные этические принципы, на которых основывается торговая политика Евросоюза, США и многих других стран. Однако настойчивость, с которой и ЕС, и США в последние годы продвигают в торговые соглашения с третьими странами положения, далеко выходящие за сферу деятельности ВТО, имеет не только гуманитарную, но и явную экономическую подоплеку. Несоблюдение международных трудовых норм и эксплуатация низкооплачиваемого и детского труда, хищническое отношение к полезным ископаемым, лесным и водным ресурсам, несоблюдение прав интеллектуальной собственности — все это в конечном счете влияет на себестоимость производства товаров, особенно

массовых, несправедливо подрывая конкурентоспособность европейской и американской продукции. Опасения «социального демпинга» или нарушений признанных международных норм в других сферах вряд ли всерьез присутствуют в переговорах о преференциальных отношениях между двумя богатейшими экономиками мира, однако ЕС и США не скрывают, что видят в ТТИП своего рода «кальку» для будущих соглашений с другими торговыми партнерами.

Статья XXIV ГАТТ-94, которая в процессе выработки текста ГАТТ (1946–1947) была включена в его проект по настоянию Великобритании, желавшей сохранить так называемые «имперские преференции» в отношении стран Британского содружества наций, к настоящему времени стала, пожалуй, наиболее часто используемой юридической нормой, которая позволяет отходить от выполнения одного из основополагающих принципов системы ГАТТ/ВТО — общего режима наиболее благоприятствуемой нации (ст. I). По данным секретариата ВТО, по состоянию на 1 июля 2016 г. странами — членами этой организации было в общей сложности подано 635 нотификаций о создании региональных торговых соглашений, из которых 423 соглашения являлись действующими [20]. Последней страной — членом ВТО, не вступившей ни в одно региональное соглашение, до недавнего времени была Монголия, но и она в июне 2016 г. заключила соглашение о преференциальной торговле с Японией. Таким образом, на сегодняшний день в ВТО не осталось ни одной страны, не являющейся членом того или иного (или сразу нескольких) региональных торговых соглашений.

Интересно отметить, что в числе первых стран, на практике применивших ст. XXIV и положивших начало постепенной эрозии принципа РНБ, на котором базируется ГАТТ, были его страны-основательницы — Франция, Бельгия, Люксембург и Нидерланды, в 1957 г. совместно с ФРГ создавшие ЕЭС. Попытка остальных членов ГАТТ рассмотреть тогда соответствие условий Римского договора положениям ст. XXIV натолкнулась на жесткое противодействие стран — членов ЕЭС, пригрозивших в случае отрицательного заключения выйти из ГАТТ, что явно произвело впечатление. В результате рассмотрение новой региональной группировки так и не состоялось, и законность создания ЕЭС/ЕС (как, впрочем, и заключения практически всех остальных региональных торговых соглашений) в контексте ст. XXIV так и не была никогда официально признана [21].

Угрожает ли широкое распространение РТС существованию самой ВТО, особенно в свете такого всеобъемлющего соглашения, как ТТИП?

Ответ на этот важный и отнюдь не праздный вопрос предложил сам секретариат ВТО в подготовленном несколько лет назад обстоятельном исследовании. Уже его подзаголовок раскрывает видение данной проблемы: «Доклад о мировой торговле 2011. ВТО и преференциальные торговые соглашения: от сосуществования к взаимосвязи» [22]. Как указывается в докладе, рас-

пространенное мнение о том, что региональные торговые соглашения заключаются с целью самоизоляции его членов от третьих стран, не находит своего подкрепления. Фактически в основе их заключения лежит стремление стран-членов обеспечить внутри торговой группировки максимально свободное и беспрепятственное движение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы с целью повышения эффективности экономических связей, развития совместного технологического потенциала и, в конечном счете, улучшения качества жизни людей. Устранение торговых и бюрократических барьеров между членами региональных торговых соглашений способствует и расширению их экономических связей. Так, по оценкам Секретариата ВТО, в 1990 г. на взаимную торговлю между странами — членами региональных торговых соглашений в среднем приходилось лишь 10% общего объема их торговли, а к 2008 г. этот показатель составил в среднем 50% [22].

Как показывает опыт, региональные торговые соглашения в своем большинстве являются весьма динамичными образованиями, особенно если их члены приветствуют развитие отношений с третьими странами. Образование свободного от торговых и административных барьеров рынка внутри таких соглашений создает для соседних стран, прежде всего для экономически более слабых, своего рода центр экономического, а зачастую и политического притяжения. Примером может служить заключение в 1988 г. Соглашения о свободной торговле между США и Канадой, к которому в 1994 г. присоединилась Мексика, в результате чего было подписано Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА). С Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС), образованным в 2015 г. как таможенный союз Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и России, уже заключил Соглашение о свободной торговле Вьетнам. Начались переговоры ЕАЭС о заключении соглашений о свободной торговле с Египтом, Таиландом и Ираном. На очереди еще ряд стран. Аналогичные процессы расширения и реформирования региональных торговых соглашений проходят также в странах Африки и Латинской Америки.

Однако на сегодняшний день, пожалуй, самым ярким примером динамичного регионального торгового соглашения является развитие европейской интеграции. Начавшаяся почти 60 лет назад с подписания шестью странами Римского договора, объединившего их в таможенный союз, она эволюционировала до Европейского Союза, экономической группировки мирового масштаба, которая (до предстоящего выхода из него Великобритании) насчитывает 28 государств. При этом в очереди на вступление в ЕС стоят еще несколько стран, и после завершения нынешних нелегких для Евросоюза времен в перспективе процесс его расширения будет продолжаться. В частности, в региональных торговых соглашениях Евросоюза с Македонией и Черногорией, являющихся наиболее реальными кандидатами на вступление в ЕС, зафиксированы весьма жесткие условия в плане уступок в торговле товарами и услугами, создания инвестиционного и конкурентного климата, а также приведения законодательства этих стран в соответствие

с юридическими нормами ЕС<sup>1</sup>. Очевидно, если бы подобные переговоры о либерализации доступа на рынок проводились на многостороннем уровне, где уступки предоставляются на основе РНБ, а перспективы встречных экономических выгод от предоставления этих уступок не вполне ясны, ни Македония, ни Черногория, да и никакая другая страна на подобные условия не пошла бы. В то же время за вынужденную «европейскую перспективу» беспрепятственного доступа на многомиллионный рынок ЕС они согласились на более значительные уступки, нежели те, которые были бы готовы предоставить в условиях многосторонних переговоров. По-видимому, динамика развития большинства региональных торговых соглашений и присоединения к ним новых членов объясняется именно такой логикой.

Аналогичные соображения будут действовать и после заключения и вступления в силу соглашения о ТТИП, долгосрочные экономические последствия которого для мирового развития трудно переоценить. Об экономических масштабах будущего соглашения позволяет судить приводимая ниже сравнительная таблица (табл. 2).

Таблица 2

**Сравнение крупнейших региональных торговых соглашений**

Параметр	ТТИП	ТПП	НАФТА
ВВП, % мирового	17,1	11,3	3,4
Население, % мирового	7,0	6,8	2,2
Экспорт, % мирового	32,1	15,0	4,7
Импорт, % мирового	31,5	15,4	5,0
Исходящие ПИИ США, % общих ПИИ США	51,1	20,7	10,0
Входящие ПИИ США, % общих ПИИ США	59,4	24,9	9,6
Продажи филиалов компаний США в странах — членах региональных торговых соглашений, % общих продаж	38,6	30,5	14,7
Продажи в США филиалов компаний стран — членов региональных торговых соглашений, % общих продаж в США	50,7	27,1	7,7

Источник: [2].

Даже краткая подборка данных, приведенных в табл. 2, свидетельствует о том, что с учетом той роли, которую оба партнера по переговорам играют в мировой экономике, ТТИП станет своего рода «магнитом», к которому будут тяготеть как отдельные страны, так и различные региональные экономические группировки, тем более, что руководители перегово-

1 Более подробно см.: [4].

ров неоднократно заявляли о потенциальной возможности расширения круга участников соглашения. Например, вполне вероятно, что первым кандидатом на объединение с ТТИП в перспективе может стать НАФТА. За подобное развитие событий говорит и то, что с 2000 г. у ЕС действует соглашение о свободной торговле с Мексикой, а в обозримом будущем вступит в силу соглашение Евросоюза с Канадой, переговоры с которой недавно успешно завершились. В этих условиях, по-видимому, слияние ТТИП и НАФТА является лишь делом техники и времени. К дальнейшей интеграции и укрупнению различные региональные торговые соглашения будет подталкивать и логика бизнеса, заинтересованного в гармонизации экономического и правового пространства. Многообразие регулятивных норм, зафиксированных во множестве ныне действующих региональных торговых соглашений, рано или поздно становится проблемой для нормального функционирования глобальных производственных цепочек, которая так или иначе потребует своего решения.

В условиях очевидного многолетнего тупика в переговорах Дохийского раунда и параллельного процесса расширения перечня и состава участников региональных торговых соглашений будущее ВТО видится именно в более глубокой взаимосвязи с такими соглашениями, в расширении ее сферы компетенции за счет новых вопросов названных соглашений, оказании содействия в либерализации межрегиональной торговли. В отличие от многосторонних торговых переговоров в их классическом виде региональные торговые соглашения в современных условиях демонстрируют свою эффективность в устранении барьеров в самых разных сферах экономического взаимодействия стран. Переговоры о ТТИП — еще один тому пример. Их завершение, а также предстоящее вступление в силу соглашения о ТТП предоставит ВТО шанс найти свое место в этом процессе, и его она не должна упустить.

## Источники

- [1] UNCTADSTAT Services (BPM6): Exports and imports by service-category, shares and growth, annual, 2005–2015. URL: <<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>>.
- [2] *Hamilton D, Quinlan J.* The Transatlantic economy 2016. Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe // Center for Transatlantic Relations Johns Hopkins University. URL: <<http://www.transatlanticbusiness.org/wp-content/uploads/2014/05/160301-TAE-FULL-BOOK.pdf>>.
- [3] База данных ВТО по региональным торговым соглашениям. URL: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=840&lang=1&redirect=1>>.

- [4] *Полуэкттов А.* Региональные торговые соглашения Европейского союза: тенденции и перспективы // *Торговая политика.* 2015. № 4/4.
- [5] European Commission MEMO/13/211, Independent study outlines benefits of EU-US trade agreement. Brussels. 2013. 12 Mar.
- [6] Bertelsmann Foundation, Global Economic Dynamics Program / Transatlantic Trade and Investment Partnership: Who benefits from a free trade deal? 2013. 17 June. P. 43. URL: <<http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>>.
- [7] Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth. 2013. 11 Feb. URL: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc\\_150519.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf)>.
- [8] European Commission, MEMO/13/94. Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman Van Rompuy and European Commission President Jose Manuel Barroso, Brussels/Washington, 2013. 13 Feb. URL: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc\\_150519.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf)>.
- [9] URL: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>>.
- [10] URL: <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/transatlantic-trade-and-investment-partnership-t-tip/t-tip>>.
- [11] База данных ВТО. Tariff profiles. URL: <[http://stat.wto.org/TariffProfiles/E28\\_e.htm](http://stat.wto.org/TariffProfiles/E28_e.htm)>.
- [12] WTO, TN/MA/S/13. URL: <<https://docsonline.wto.org/directdoc.aspx/t/tn/ma/S13>>.
- [13] База данных МОТ. URL: <<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:0::NO>>.
- [14] База данных МОТ. URL: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:1200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102871](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:1200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102871)>.
- [15] European Commission, Trade for All — Towards a more responsible trade and investment policy. P. 14. October 2015. URL: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)>.
- [16] 15 U.S.C. §717B — Exportation or Importation of Natural Gas; LNG Terminals, U.S. Government Publishing Office. URL: <<https://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCODE-2011-title15/USCODE-2011-title15-chap15B-sec717b>>.

- [17] Section 201 of the Energy Policy Act, Public Law — 102-486, October 24, 1992. U.S. Government Publishing Office. URL: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-106/pdf/STATUTE-106-Pg2776.pdf>>.
- [18] European Commission, Transatlantic Trade and Investment Partnership, EU textual proposal, Energy and Raw Materials. URL: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc\\_154801.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154801.pdf)>.
- [19] European Commission. Making Trade Work for Europe. Speech by Cecilia Malmström, Commissioner for Trade. Conference “EU Trade Agreements in Practice”, Bratislava, 2016. 22 Sep. URL: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/september/tradoc\\_154966.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/september/tradoc_154966.pdf)>.
- [20] База данных ВТО о региональных торговых соглашениях. URL: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm)>.
- [21] *Hoekman B., Kostecki M.* The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO. Oxford: Oxford University Press, 1997. P. 219.
- [22] World Trade Report The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence. Geneva: World Trade Organization. 2011. URL: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report11\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf)>.

Poluektov A.<sup>1</sup>

## ***The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the EU and the USA: A prototype of a renovated WTO?***

The author considers the course of negotiations between the European Union and the USA on the conclusion of the agreement on Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). It is argued that against the backdrop of a considerable economic potential of both parties and an ambitious agenda of the negotiations TTIP may well have substantial effect on the world economy and the configuration of the international trading system. In this

---

<sup>1</sup> Poluektov Alexander — chief expert of the Institute of trade policy, Higher School of Economics, candidate of economic sciences. E-mail: <[meliporp@gmail.com](mailto:meliporp@gmail.com)>.

connection, the WTO is faced with the task of finding its place in front of the ever-expanding system of regional trade agreements and the related changing nature of negotiations on the elimination of obstacles to trade and investment flows.

**Key words:** *trade policy, WTO, European Union, USA, Transatlantic Trade and Investment Partnership, regional trade agreements.*

Статья поступила в редакцию 4 апреля 2016 г.

# Система контроля безопасности пищевой продукции в Европейском Союзе и Евразийском экономическом союзе

Приведено сравнение законодательства и институтов в сфере безопасности пищевой продукции в двух союзах на наднациональном и страновом уровнях. Представлены выводы, сделанные по результатам сравнения, о ключевых различиях в системах контроля безопасности пищевой продукции обоих названных союзов.

**Ключевые слова:** безопасность пищевой продукции, система контроля, Европейский Союз, Евразийский экономический союз.

## Введение

Система наблюдения и контроля безопасности пищевых продуктов и здоровья животных и растений является важным элементом единого рынка в Европейском Союзе (ЕС) и Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Свободное перемещение товаров (первая из четырех основных свобод ЕС и ЕАЭС) на территории интеграционного объединения зависит от правильного функционирования системы оценки и контроля безопасности пищевых продуктов и здоровья животных и растений. Санитарные и фитосанитарные меры (СФС-меры) — неотъемлемая часть системы контроля безопасности пищевой продукции и одновременно барьер для свободного движения товаров внутри союза. Избежать их применения можно только при условии обеспечения эффективной системы профилактического контроля. Признавая продовольственную безопасность самоцелью соответствующей политики, важно также отметить, что продовольственная безопасность есть основа свободного движения товаров.

---

<sup>1</sup> Сэдик Дэвид — старший специалист отделения сельскохозяйственной политики регионального отделения ФАО для Европы и Центральной Азии. E-mail: <David.Sedik@fao.org>. Ульбрихт Карл — экономист в сфере безопасности пищевой продукции, независимый консультант. E-mail: <<http://www.fao.org/word/regional/REV>>. Джаманкулов Нуриддин — консультант по вопросам технического регулирования и СФС-мерам в торговле. E-mail: <<http://www.fao.org/word/regional/REV>>.

Настоящий анализ систем контроля безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС проведен для оценки их способности установить эффективный контроль безопасности пищевой продукции, обеспечивающий тем самым свободное движение товаров в рамках единого рынка. Это сравнительный анализ систем, обеспечивающих продовольственную безопасность через применение санитарных и фитосанитарных мер в ЕС и ЕАЭС (вставка 1). Анализ охватывает как центральные, так и национальные институты, обеспечивающие продовольственную безопасность в странах рассматриваемых экономических союзов. Сначала приводится сравнение законов, институтов регулирования вопросов безопасности пищевой продукции в двух союзах на наднациональном уровне, а затем описываются и сравниваются системы безопасности пищевой продукции на страновом уровне в обоих союзах. В завершение статьи представлено комплексное заключение, содержащее выводы о ключевых различиях в системах контроля безопасности пищевой продукции ЕС и ЕАЭС.

#### **Вставка 1. Определение СФС-мер в Соглашении ВТО по применению СФС**

- «1. Санитарная или фитосанитарная мера — любая мера, применяемая:
- a) для защиты жизни или здоровья животных или растений в пределах территории члена от рисков, возникающих в связи с проникновением, укоренением или распространением вредителей, заболеваний, вредных организмов — переносчиков болезней, или болезнетворных организмов;
  - b) для защиты жизни или здоровья людей или животных в пределах территории члена от рисков, возникающих от добавок, загрязняющих веществ, токсинов или болезнетворных организмов в пищевых продуктах, напитках или кормах;
  - c) для защиты жизни или здоровья людей в пределах территории члена от рисков, возникающих в связи с болезнями, переносимыми животными, растениями или продукцией из них, либо в связи с проникновением, укоренением или распространением вредителей;
  - d) для предотвращения или ограничения другого ущерба в пределах территории члена, причиняемого проникновением, укоренением или распространением вредителей.

К числу санитарных или фитосанитарных мер относятся все соответствующие законы, постановления, правила, требования и процедуры, охватывающие, в том числе, требования к конечному продукту; методы обработки и производства; процедуры испытания, инспектирования, сертификации и одобрения; карантинные правила, включая соответствующие требования, связанные с перевозкой животных или растений или материалов, необходимых для их жизнедеятельности во время перевозки; положения в отношении соответствующих статистических методов, процедур отбора проб и методов оценки риска; требования к упаковке и маркировке, непосредственно направленные на обеспечение безопасности пищевых продуктов».

*Источник: [1, Приложение А (Определения)].*

По нашему мнению, существуют кардинальные различия между системами безопасности пищевой продукции в рассматриваемых союзах как на центральном, так и на страновом уровнях. Масштабное реформирование системы контроля безопасности пищевой продукции ЕС в 2000-х годах привело к передаче значительной части полномочий принятия решений институтам ЕС. В ЕАЭС центральных органов, аналогичных существующим в ЕС, очень мало, если таковые вообще имеются. В действительности, несмотря на существование Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), в ЕАЭС действует чрезвычайно децентрализованная система управления продовольственной безопасностью. В то время как в ЕС на страновом уровне роли и функции учреждений относительно ясны, в странах ЕАЭС они не так четко определены или хорошо осознаваемы. Существуют также серьезные различия в процессах присоединения новых членов в двух союзах. Если в ЕС — это долгий и преобразовательный процесс, в ЕАЭС он носит больше политический характер. Наконец, в то время как в ЕС система контроля безопасности пищевой продукции кажется относительно эффективной, мы обнаруживаем, что в ЕАЭС отсутствуют общие для союза правила, касающиеся систем национального контроля, а это означает отсутствие гарантий их согласованности и всеобъемлющего характера.

## **А. Институты продовольственной безопасности и управление в ЕС и ЕАЭС: наднациональный уровень**

Каждый экономический союз борется за баланс власти между государствами-членами и наднациональными органами. Первая часть статьи посвящена вопросам управления СФС-мерами в рамках ЕС и ЕАЭС, определения компетенций регулирования на наднациональном уровне. Наднациональные институты в экономическом союзе можно отличить от межправительственных учреждений по характеру процесса принятия решений. В то время как наднациональному органу передаются определенные ограниченные полномочия по принятию решений в определенной сфере правительствами государств-членов, в межправительственных учреждениях имеет место совместное принятие решений представителями государств-членов. Например, такой орган ЕС, как Европейская комиссия (ЕК), имеет наднациональные полномочия, но она обладает ими только в той степени, в какой они возложены на нее государствами-членами<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В описании компетенций ЕАЭС в Приложении I к Договору о ЕАЭС [2] намеренно избегается термин «наднациональный». Мы используем этот термин в случае, если полномочия по принятию решений в какой-либо сфере в определенной степени делегируются правительствами государств-членов. Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) обладает полномочиями разрабатывать и принимать решения по вопросам функционирования единого рынка, являющиеся обязательными для государств — членов ЕАЭС. В целом мы согласны с С. Робертс и А. Мошес [3], что ЕАЭС — это, скорее, межправительственное, чем наднациональное, образование.

Для начала рассмотрим законодательство о безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС, а затем проведем анализ институтов, обеспечивающих продовольственную безопасность в двух экономических союзах. Затем мы рассмотрим принципы политики безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС и их исполнение. Наконец, проанализируем, каким образом и в какой степени международные стандарты безопасности пищевой продукции интегрированы в законодательство, а также как функционирует система наблюдения и контроля безопасности пищевой продукции.

## **1. Законодательные основы безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС**

В ЕС существуют три основных вида законодательных актов: регламенты, директивы и решения (табл. 1). Кроме того, ЕС может выпускать рекомендации, носящие необязательный для исполнения характер. Регламенты имеют сходство с национальным законодательством с той разницей, что они применимы ко всем странам ЕС. Регламенты относятся к наднациональному законодательству. Директивы устанавливают общие правила, которые должны быть перенесены в национальное законодательство каждой страны по усмотрению государственных органов. Решения касаются только определенного вопроса и конкретно указанных лиц или организаций.

С помощью директив в ЕС устанавливаются конечные результаты, которых все государства — члены ЕС должны достичь. Затем национальным властям предоставляется выбор формы и способа достижения результатов. Директивы применяются для приведения различных национальных законов в соответствие друг с другом, и особенно часто в вопросах, влияющих на функционирование единого рынка (например, стандарты безопасности продукта). Каждая директива содержит срок, в течение которого государства-члены должны принять меры на национальном уровне, обеспечивающие перенос обязательств, принятых в рамках директивы, в национальное законодательство. Государства-члены должны представить ЕК тексты таких мер. Затем комиссия проверяет их, чтобы убедиться, что вследствие их применения достигаются результаты согласно требованиям директивы.

Два органа ЕЭК, Совет и Коллегия, имеют право издавать три вида законодательных актов: нормативные решения, административные распоряжения и необязательные для исполнения рекомендации. Решения Совета и Коллегии ЕЭК относятся к законодательству ЕАЭС и подлежат непосредственному применению в государствах-членах. Они аналогичны регламентам Европейского Союза. Совет и Коллегия ЕЭК также издают распоряжения, определяющие функции, задачи, права и обязанности организации или сотрудника. Наконец, два данных органа ЕАЭС издают необязывающие рекомендации.

Таблица 1

**Правовые инструменты в ЕС и ЕАЭС**

Характер правового документа	ЕС	ЕАЭС
Наднациональное законодательство, применимо ко всем странам-членам	Регламент ЕС	Решение совета ЕЭК Решение Коллегии ЕЭК
Общие правила, которые должны быть перенесены в национальное законодательство каждой страны в соответствии с решениями государственных органов	Директива ЕС	Не существует
Документы, определяющие функции, задачи, права и обязанности административных структур и сотрудников для реализации прав и обязанностей в рамках конкретной административной задачи деятельности организации	Нет	Распоряжение Совета ЕЭК Распоряжение Коллегии ЕЭК
Правовой документ, являющийся обязательным к исполнению для лиц, организаций или государств-членов, как правило, решения комиссии. Например, постановления о предлагаемых слияниях и ежедневных сельскохозяйственных вопросах (скажем, об установлении стандартных цен на овощи)	Решения ЕС	Нет
Не имеющие обязывающей силы рекомендации	Рекомендация ЕС	Рекомендация Совета ЕЭК Рекомендация Коллегии ЕЭК

Источник: [2, Приложение 1];

URL: <[http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index\\_en.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_en.htm)>.

**2. Институты безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС**

Если для правовых инструментов, имеющих в распоряжении наднациональных институтов ЕС и ЕАЭС, характерны определенные схожие черты, то их компетенции в области безопасности пищевой продукции и политики обеспечения безопасности сельского хозяйства совершенно различны. Данный раздел посвящен изучению этих институтов, при этом особое внимание в нем уделяется полномочиям, которыми они обладают для разработки и реализации политики в сфере безопасности пищевой продукции. И здесь прослеживаются четкие различия между ЕС и ЕАЭС в отношении разработки политики (наднациональный и межправительственный уровни соответственно), независимости научной оценки риска государствами-членами, а также реализации и обеспечения исполнения политики. В ЕС существуют отдельные, имеющие необходимое ресурсное обеспечение структуры, на которые возлагаются функции разработки и принятия политики, предоставления независимых научных консультаций, осуществления надзора за деятельностью национальных систем управления, а также испол-

зование систем быстрого оповещения и уведомления. В ЕАЭС, хотя и существуют органы, отвечающие за разработку и принятие соответствующей политики, функция выработки политики не обладает достаточной независимостью от государств-членов, в то время как некоторые другие функции — осуществление надзора за деятельностью национальных систем контроля, быстрого оповещения и уведомления — существенно слабозвиты.

## Европейский Союз

**Европейская комиссия** играет ключевую роль в разработке политики в области безопасности пищевой продукции, хотя она делает это при участии Европейского парламента с использованием экспертных консультаций и докладов Европейского агентства по безопасности продуктов питания European Food Safety Authority (EFSA) и Агентства по продовольствию и ветеринарии Food and Veterinary Office (FVO) (табл. 2). Комиссия получает полномочия согласно ст. 17 Лиссабонского договора, а в части СФС-мер — согласно ст. 4(2) Договора о функционировании Европейского Союза.

Таблица 2

### Реализация на наднациональном уровне основных функций в сфере безопасности пищевой продукции: распределение задач между органами управления

Функция	ЕС	ЕАЭС
Разработка политики	Европейская комиссия	Евразийская экономическая комиссия
Утверждение политики	Европейская комиссия, Европейский парламент	Высший евразийский экономический совет Евразийский межправительственный совет Евразийская экономическая комиссия
Предоставление научных консультаций	Европейское агентство по безопасности продуктов питания (EFSA)	Нет. Только на страновом уровне
Системы проверок и надзора	Агентство по продовольствию и ветеринарии (FVO)	Нет
Системы быстрого реагирования и оповещения	Система оповещения об угрозах здоровью растений ЕС (EUROPHYT), Европейская служба быстрого оповещения о загрязненности пищевых продуктов и кормов для животных (RASFF), Система торгового контроля и экспертизы (TRACES)	Нет

Источник: Лиссабонский договор; Регламент 178/2002 [4]; Регламент 882/2004 [5]; сайт Европейской комиссии: [2].

Роль комиссии заключается в разработке политики и законодательства. Ее работа основывается на качественной информационной базе, поскольку в оценке рисков и разработке соответствующей политики она может опираться на научную позицию EFSA и данные, выработанные через системы аудита и быстрого оповещения FVO. При этом существуют аспекты, благодаря сравнению которых в ЕС и других странах (в том числе членах ЕАЭС) можно прийти к выводу, что ЕС оказывается даже слишком эффективным:

- в ответ на кризисы в области безопасности пищевой продукции в 1990-е годы ЕС разработал систему, позволяющую достичь высокого уровня защиты здоровья человека, животных и растений. Для некоторых стран-импортеров в ЕС эта система настолько строгая, что представляет собой барьер для торговли, даже если, строго говоря, ЕС следует СФС-нормам;
- действуя в соответствии с принципом превентивности, ЕС иногда придерживается в отношении новых технологий и потенциальных рисков для здоровья более строгого подхода, чем в других странах, что зачастую является ответом на озабоченность потребителей;
- развитие системы производства и сбыта продовольствия в рамках ЕС привело к росту частных стандартов (например, стандарты, развитые сетями супермаркетов для обеспечения высокого качества продукции). Такие частные стандарты создают дополнительное препятствие, которое нужно преодолеть производителям из менее развитых стран, желающим экспортировать в ЕС. Пока такие стандарты не являются обязательными, но возможности экспорта ограничиваются требованиями соблюдения этих частных стандартов.

**Европейское агентство по безопасности продуктов питания (EFSA)** — отдельное ведомство, предоставляющее независимые научные рекомендации по безопасности пищевых продуктов и кормов. Оно является ключевым поставщиком информации по оценке рисков и, таким образом, обеспечивает ЕК информацией в ходе процесса принятия и реализации решений. Агентство было создано в 2002 г. как центральная составляющая политики ЕС в рамках законодательства о безопасности пищевой продукции [4] и включает экспертные группы, а также совет управляющих. В настоящее время в агентстве работает около 450 сотрудников. Агентство учреждено в соответствии с гл. 3 Регламента 178/2002 (ст. 22–49) [4].

Роль EFSA заключается в проведении научного анализа, используемого в качестве основы для принятия решений относительно СФС-мер. Значительные инвестиции в создание и наделение данного агентства достаточными возможностями для выполнения его функций гарантируют высокий статус этого органа. Особое внимание агентства к оценке рисков и независимости от органов, участвующих в управлении рисками, поддерживает данный высокий статус.

Существует разделение обязанностей: агентство ответственно за оценку рисков, а ЕК — за управление рисками. Обострение проблем безопасности пищевой продукции, которое привело к значительным реформам в ЕС, было

расценено как вызванное, в частности, тем фактом, что в некоторых государствах — членах ЕС анализ рисков и управление рисками осуществлялись одними и теми же учреждениями (например, Министерством сельского хозяйства, продовольствия и рыболовства Великобритании во время вспышки «синдрома коровьего бешенства»), что приводило к потенциальным конфликтам интересов. Однако даже сейчас ситуация в государствах — членах ЕС различается и остается неоднозначной: некоторые из них до сих пор не в состоянии гарантировать, что анализ рисков и управление рисками осуществляются разными органами. Но, поскольку основные научные и политические решения принимаются EFSA и ЕК соответственно, отсутствие единства позиций государств по этому вопросу не столь важно.

**Агентство по продовольствию и ветеринарии (FVO)** — директорат в рамках Генерального директората по здравоохранению и безопасности пищевой продукции (ранее — Генеральный директор САНКО). Агентство также представляет Генерального директората Комиссии по вопросам здравоохранения и безопасности пищевой продукции. Его полномочия изложены в разд. VI (ст. 45–53) Регламента 882/2004 [5]. Кроме того, Агентство также играет определенную роль в обеспечении соблюдения СФС-мер, поскольку на него возложены функции надзора за соблюдением на национальном уровне СФС-мер и оценки систем контроля в третьих странах, намеревающихся экспортировать в ЕС.

Агентство проводит регулярные проверки как в государствах-членах, так и в странах-поставщиках в ЕС. С командой численностью 180 специалистов оно способно провести большое количество проверок. Например, более 160 проверок были запланированы на 2015 г. в странах — членах ЕС, а также более 50 дополнительных проверок в странах, являющихся торговыми партнерами. Как правило, проверки ориентированы на разрешение конкретных вопросов, возникших из ранее выявленных рисков. Сводные отчеты о проверках доступны онлайн<sup>1</sup> и открыто описывают выявленные недостатки и риски, а также рекомендации по улучшению системы.

Агентство публикует ежегодные доклады о своей деятельности, и страновые доклады (описания официальных систем управления в каждом из государств-членов). Кроме того, Агентство осуществляет техническую оценку новых пунктов пограничного контроля, предоставляет информацию третьим странам, желающим экспортировать в ЕС, и является оператором системы оповещения для предупреждения фитосанитарных угроз EUROPHYT на пограничных пунктах ЕС. В рамках этой системы органы государств-членов, отвечающие за здоровье растений, сообщают о перехвате партий товара, не отвечающего фитосанитарным нормам, и это уведомление автоматически отправляется в органы других государств-членов

---

1 URL: <[http://ec.europa.eu/food/fvo/audit\\_reports/index.cfm](http://ec.europa.eu/food/fvo/audit_reports/index.cfm)>.

и стран-экспортеров. Соответствующая база данных также содержит статистику, позволяющую оценить риски.

Подобные системы оповещения существуют как в сфере безопасности пищевой продукции, так и в системе ветеринарного контроля. Система быстрого уведомления по качеству продуктов питания и кормов (RASFF) обеспечивает оперативное взаимодействие между национальными органами стран — членов ЕС, отвечающими за продовольственную безопасность, что позволяет властям оперативно организовать отзыв небезопасных пищевых продуктов и, следовательно, своевременно устранить кризисы безопасности пищевой продукции. Данная система была создана в 1979 г. и законодательно основывается на положениях Регламента 178/2002 [4], а более детально описана в Регламенте 16/2011 [6]<sup>1</sup>, в котором говорится, что система должна работать круглосуточно семь дней в неделю.

**Система торгового контроля и экспертизы (TRACES)** — другая общеевропейская система оповещения, работающая под эгидой Генерального директората по здравоохранению и безопасности пищевой продукции. Она обеспечивает доступ к национальным базам данных прослеживания и, следовательно, позволяет проследить движение животных в пределах стран и через границы. Она включает систему уведомлений о заболеваниях животных, позволяющую властям в сочетании с базой данных прослеживать животных и грузы с продукцией животного происхождения и действовать благодаря этому быстро в целях устранения эпизоотических рисков.

### **Евразийский экономический союз**

Было бы несправедливо ожидать, что ЕАЭС за свою короткую историю построит институты, развитые в той же степени, что и в ЕС. ЕАЭС — это формирующаяся организация, в то время как ЕС имеет многолетний опыт в интеграционных процессах и, кроме того, предпринимал серьезные усилия для достижения более эффективного регулирования безопасности пищевой продукции в последние два десятилетия после обострения проблем безопасности пищевой продукции 1990-х годов.

ЕАЭС явно стремится прежде всего к эффективному наднациональному регулированию, но проходит более долгий путь. Среди ключевых институтов, созданных в ЕАЭС, можно выделить такие, как ЕЭК и Департамент санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер ЕЭК. Многие ключевые принципы также сформулированы, но практика часто отстает, отчасти из-за недостаточного потенциала на национальном уровне (например, в части вне-

---

1 Регламент 16/2011 «Осуществление мероприятий в области системы быстрого оповещения по пищевым продуктам и кормам».

дрения Системы управления безопасностью пищевых продуктов НАССР), но и, возможно, из-за неспособности охватить некоторые вопросы в полном объеме (например, в части систем прослеживания).

Некоторые структуры еще не созданы (например, системы быстрого оповещения), а другие находятся на ранних стадиях развития. Так, система специальной совместной проверки действует только в отношении третьих государств и только в отношении индивидуальных предприятий и не с точки зрения оценки национальных систем контроля. Кроме того, не сформулированы руководящие принципы для национальных систем контроля государств-участников. Несомненно, требуется несколько лет, чтобы государства-члены признали необходимость и согласились на более жесткое и более эффективное регулирование на наднациональном уровне.

**Различия между ЕС и ЕАЭС.** Пожалуй, самая большая разница в подходах ЕС и ЕАЭС заключается в отношении следующих вопросов:

- недостаток демократических структур;
- недостаток положений законодательства, обеспечивающих его единое применение;
- недостаток подробных процедур и институтов для применения на практике принятых принципов.

**Недостаток демократических структур.** Во вставке 2, приведено сравнение Европейской комиссии и Евразийской экономической комиссии.

#### **Вставка 2. Демократическая система сдержек и противовесов: Европейская комиссия и Евразийская экономическая комиссия**

Европейская комиссия является исполнительным органом ЕС и состоит из 28 комиссаров (по одному для каждого государства-члена) при содействии организации гражданских служащих Европы. Руководителем комиссии является председатель комиссии, кандидатуру которого на эту должность выдвигает Европейский совет, а избирает Европарламент. Остальные 27 уполномоченных затем назначают Европейским советом по согласованию с председателем, и тогда общий состав утверждается Европарламентом. Существуют определенные факторы, обеспечивающие на практике независимость членов комиссии во время исполнения ими своих обязанностей, несмотря на то что они выдвигаются отдельными государствами-членами. При выдвижении кандидатуры на пост председателя комиссии должны учитываться последние парламентские выборы, а затем назначенный председатель избирается Парламентом. Так как это делается перед назначением других членов комиссии, это имеет влияние на окончательный выбор кандидатов на другие 27 должностей в комиссию. Кроме того, при обсуждении кандидатур в члены комиссии Европарламент может провести собеседование с некоторыми кандидатами. Хотя отдельные

кандидаты не могут быть однозначно отклонены Парламентом, общий состав комиссии подлежит утверждению. Наконец, утвержденные члены комиссии принимают присягу при назначении действовать «в общих интересах Союза». Комиссия находится в Брюсселе, столице одного из небольших государств-членов, и имеет в штате около 23 тыс. сотрудников, из которых менее 18% являются гражданами Бельгии.

Евразийская экономическая комиссия включает Совет ЕАЭС, Коллегию, несколько департаментов и вспомогательный персонал. В свою очередь, Совет состоит из пяти членов: заместителей глав правительств государств-членов. В настоящее время Коллегия ЕЭК состоит из десяти членов: по два от каждого из пяти государств-членов. Члены Совета назначаются Высшим советом (на уровне глав государств государств-членов). Так как не существует подобия Евразийского парламента или аналогичной структуры, нет и процедуры согласования назначения должностных лиц.

Статья 34 Приложения II к Договору о ЕАЭК включает следующее положение: «При осуществлении своих полномочий члены Коллегии ЕЭК должны быть независимы от любых государственных органов и должностных лиц государств-членов и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или официальных лиц государств-членов». В п. 35–37 данной статьи приводится список оснований для досрочного прекращения полномочий, однако в него не включено такое основание, как неспособность действовать в интересах союза независимо от национальных интересов. Комиссия находится в Москве со штатом около 1200 сотрудников, из которых 80% — граждане Российской Федерации. В настоящее время среди них насчитывается только шесть граждан Армении.

*Источники: Лиссабонский договор; [2]; официальный сайт ЕАЭС.*

Если говорить коротко, совокупность факторов (отсутствие независимых проверок уполномоченных, небольшое число государств-членов и фактическое доминирование самого сильного участника — Российской Федерации, в столице которой функционирует комиссия) означает, что независимость ЕЭК от государств-членов ограничена.

**Недостаток положений законодательства, обеспечивающих его единое применение.** ЕС устанавливает ряд принципов, касающихся национальных систем контроля, располагает Агентством по продовольствию и ветеринарии для проведения аудита национальных систем контроля и имеет единую систему оценки рынка, позволяющую сравнить динамику деятельности государств-членов в имплементации законодательства ЕС в национальные нормативные акты<sup>1</sup>. ЕАЭС, напротив, терпит неудачу по всем трем пунк-

1 URL: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/)>.

там: он не предусматривает практически никаких принципов, касающихся систем принуждения к исполнению наднациональных решений на национальном уровне, не имеет полномочий или административного потенциала осуществлять надзор за деятельностью национальных систем контроля, и не оперирует никакими системами оценки рынка. Таким образом, наднациональный контроль, по сути, очень слаб в принятии гармонизированного законодательства государствами-членами и в части способа, которым обеспечивается соблюдение законодательства ЕАЭС.

**Недостаток подробных процедур и институтов для применения на практике принятых принципов.** В ЕАЭС отсутствуют наднациональные институты для установления системы быстрого оповещения и обеспечения независимой научной экспертизы. Кроме того, хотя в регламентирующих документах союза ссылаются на такие принципы, как прослеживаемость и идентификация животных, необходимых подробных положений для обеспечения эффективного применения этих принципов не хватает.

**Полномочные органы ЕАЭС.** Органы ЕАЭС (см. рис. 1) и их полномочия установлены положениями разд. III Договора о ЕАЭС.

1. **Высший Евразийский экономический совет** (далее — Высший совет). Высший совет, состоящий из руководителей государств — членов ЕАЭС, был создан в соответствии со ст. 10 Договора о ЕАЭС рассматривает основные вопросы деятельности союза, определяет политику и стратегию, направления и планы развития интеграции и принимает решения, направленные на достижение целей ЕАЭС, в том числе по вопросам технического регулирования и СФС-мер. Решения и распоряжения Высшего совета принимаются на основе консенсуса.

2. **Евразийский межправительственный совет** (далее — Межправительственный совет). Межправительственный совет, состоящий из глав правительств государств — членов союза, был учрежден согласно ст. 14 Договора о ЕАЭС. Его функция — обеспечение реализации и контроль за исполнением данного Договора, международных договоров в рамках ЕАЭС и решений, принятых Высшим советом. Он также рассматривает (по предложению Совета ЕЭК) вопросы, по которым Совет ЕЭК не может достичь консенсуса. Межправительственный совет имеет право делать запрос в ЕЭК об отмене или изменении своего решения. Если ЕЭК не соглашается с запросом, Межправительственный совет может обратиться в Высший совет с запросом об отмене решения ЕЭК. Он также может принять решение о приостановлении действия решений Совета или Коллегии ЕЭК. Решения и распоряжения Межгосударственного совета принимаются на основе консенсуса.

3. **Суд ЕАЭС** был учрежден в соответствии со ст. 19 Договора о ЕАЭС. Статус, состав, компетенция, порядок учреждения и функционирования Суда ЕАЭС

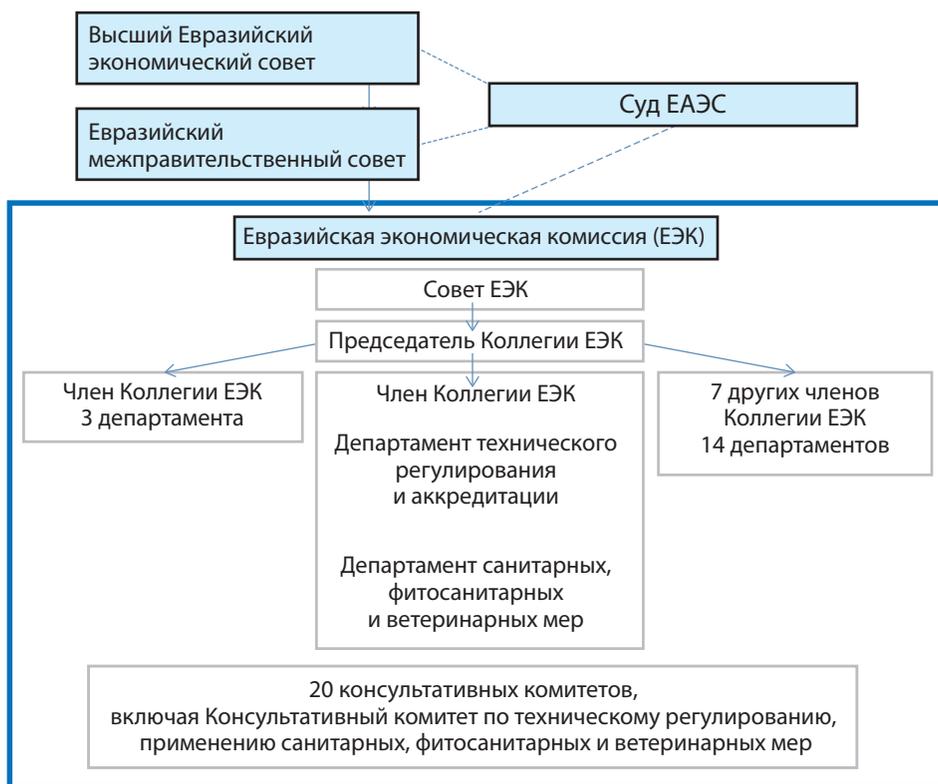


Рис. 1. Организационная структура ЕАЭС и реализации в рамках союза функций в сфере СФС-мер и технического регулирования

*Источник: создано авторами на основе информации, размещенной на официальном сайте ЕАЭС.*

изложены в Статуте Суда ЕАЭС в приложении II к Договору о ЕАЭС. Суд рассматривает споры, возникающие в связи с осуществлением Договора о ЕАЭС, международных договоров в рамках ЕАЭС и/или решений органов ЕАЭС, в том числе по вопросам технического регулирования и СФС-мер: 1) по просьбе государств-членов ЕАЭС или 2) по просьбе субъекта хозяйствования.

4. **Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК)** была создана в соответствии со ст. 18 Договора о ЕАЭС как постоянно действующий регулирующий орган союза. Основная цель ЕАЭС — обеспечение функционирования и развития ЕАЭС, разработка предложений по экономической интеграции, в том числе по вопросам технического регулирования и СФС-мер. Правила функционирования ЕЭК утверждены Решением Высшего совета от 23 декабря 2014 г. № 98.

ЕЭК состоит из Совета и Коллегии. Разделение их полномочий и функций определено в Приложении I к Договору о ЕАЭС и названным Решением Высшего совета. Совет ЕЭК как орган, наделенный большими полномочиями, осуществляет общее регулирование интеграционных процессов

в ЕАЭС, а также общее руководство деятельностью комиссии. Каждое государство — член ЕАЭС делегирует в Совет ЕЭК одного представителя на уровне заместителя главы правительства. Коллегия ЕЭК — исполнительный орган ЕЭК. Ее члены являются представителями государств ЕАЭС, при этом их членство основывается на принципе равного представительства государств-членов<sup>1</sup>. Каждый из членов Коллегии руководит конкретными техническими областями — такими как экономическая и финансовая политика, промышленная и сельскохозяйственная политика, торговля, таможенное дело, техническое регулирование и т.д. Решения, распоряжения и рекомендации Совета ЕЭК принимаются на основании консенсуса, а решения, распоряжения и рекомендации Коллегии ЕЭК принимаются квалифицированным большинством<sup>2</sup> или консенсусом. Высший совет определяет перечень чувствительных вопросов, по которым решения принимаются Коллегией ЕЭК на основе консенсуса<sup>3</sup>.

Ответственность за вопросы технического регулирования в рамках Коллегии ЕЭК лежит, в частности, на Департаменте санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер. Данный Департамент действует в соответствии с Положением о Евразийской экономической комиссии (Приложением I к Договору о ЕАЭС). Департамент включает отделы санитарных мер, ветеринарных мер и фитосанитарных мер. При принятии решений, касающихся санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер и технического регулирования в целом, предполагается, что ЕЭК оценивает регулирующее воздействие, хотя методология оценки неизвестна.

Высшим советом ЕАЭС ЕЭК может быть предоставлено право подписывать международные договоры по вопросам своей компетенции, в том числе по вопросам СФС-мер и технического регулирования<sup>4</sup>. ЕЭК также несет ответственность за выполнение своих обязательств об устранении технических барьеров во взаимной торговле с государствами СНГ, не являющимися государствами — членами Таможенного союза (ЕАЭС). По этому со-

---

1 По состоянию на 2 февраля 2016 г. состав Коллегии предусматривал участие двух представителей от каждого из пяти государств — членов ЕАЭС.

2 Квалифицированное большинство составляет 2/3 голосов общего числа членов Коллегии ЕЭК.

3 Перечень чувствительных вопросов, по которым Коллегия принимает решения путем консенсуса, установлен в Приложении 1 Договора о ЕАЭС.

4 По состоянию на 1 сентября 2015 г. такие полномочия, относящиеся к вопросам технического регулирования и СФС-мер, были делегированы ЕЭК Высшим советом ЕАЭС.

глашению ЕЭК принимает решения о праве государств — участников СНГ использовать какие-либо особые технические регламенты Таможенного союза (ЕАЭС) и подписывает протокол с этими государствами по вопросам использования мер технического регулирования.

Решением Коллегии ЕЭК от 18 сентября 2012 г. учрежден Консультативный комитет по техническому регулированию и СФС-мерам. В состав комитета входят руководители органов власти государств — членов ЕАЭС, к компетенции которых относится применение СФС-мер и мер технического регулирования. Член Коллегии по вопросам технического регулирования является ответственным за общее руководство деятельностью комитета. В рамках комитета также могут действовать подкомитеты по основным направлениям деятельности ЕЭК, относящимся к санитарным, фитосанитарным и ветеринарным мерам и мерам технического регулирования, а также экспертные рабочие группы для надлежащей проверки проектов регламентов ЕАЭС.

Консультативный комитет по техническому регулированию, применению СФС-мер предназначен для проведения консультаций с представителями государств — членов ЕАЭС и разработки проектов предложений, касающихся санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер и технических регламентов, решений Высшего совета и ЕЭК. Решения комитета носят рекомендательный характер. В то же время порядок разработки и принятия регламентов ЕАЭС предусматривает их обязательное рассмотрение комитетом на стадии проекта. Таким образом, любой проект постановления ЕАЭС о санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мерах должен быть одобрен комитетом.

Коллегией ЕЭК учрежден Консультативный комитет по вопросам защиты прав потребителей государств — членов ЕАЭС (Решение Коллегии ЕЭК от 25 мая 2015 г.). Цель комитета — создание равных условий в государствах-членах для защиты прав потребителей, а также подготовка рекомендаций по применению мер для повышения эффективности взаимодействия компетентных органов в данной сфере. Председатель комитета назначается Высшим советом ЕАЭС. До принятия этого решения в качестве председателя выступает член Коллегии ЕЭК (министр) по техническому регулированию.

Хотя ЕЭК имеет полномочия разрабатывать политику ЕАЭС во многих областях, в действительности его полномочия весьма ограничены. Во-первых, ЕЭК не имеет права официально объяснять или интерпретировать регламенты ЕАЭС, в том числе разработанные в рамках самого ЕЭК. Во-вторых, ЕЭК не имеет определяющей роли в каких-либо торговых спорах, возникающих как между государствами — членами ЕАЭС, так и между ЕАЭС и любым третьим государством. В-третьих, ЕЭК не осуществляет никаких функций по обязательному исполнению на территории государств-членов регулятивных актов ЕАЭС, в том числе по вопросам СФС-мер и технического регулирования (например, контрольно-надзорных и арбитражных

функций, право введения карантина, запретов и ограничений в торговле, временных СФС-мер в отношении третьих сторон)<sup>1</sup>.

ЕАЭС также не имеет собственных органов и учреждений для проведения проверок, оценки соответствия и оценки рисков.

### 3. Принципы системы безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС

Всеобъемлющий подход к обеспечению безопасности пищевой продукции в экономическом союзе требует разработки и применения принципов, согласно которым система регулирования безопасности пищевой продукции контролировалась бы на каждом уровне. Таким образом, в данной части статьи рассмотрены принципы регулирования безопасности пищевой продукции, установленные наднациональным законодательством в ЕС и ЕАЭС. Сравнение принципов функционирования систем безопасности пищевой продукции в ЕС и ЕАЭС представлено в табл. 3.

С момента создания Европейской комиссией Белой книги о безопасности пищевой продукции [7] и последующего установления более централизованного подхода к обеспечению продовольственной безопасности разработка и внедрение основных принципов в этой сфере в каждом государстве-члене стало важнейшим инструментом обеспечения безопасности пищевой продукции [20]. Этот новый подход ЕС ознаменовал переход от законодательства о безопасности пищевой продукции [4], подчиненного интересам развития внутреннего рынка, к комплексному подходу к безопасности пищевой продукции, направленному на обеспечение прежде всего высокого уровня защиты здоровья потребителей [8]. Эта новая нормативная база регулирования основана на нормах, а не на директивах, в результате чего стала возможна стандартизация подхода к безопасности пищевой продукции во всем союзе и обеспечение соблюдения в нем принципов, гарантирующих высокий уровень защиты здоровья потребителей.

Хотя некоторые принципы в отношении безопасности пищевой продукции заложены в законодательстве ЕАЭС, он не смог их реализовать прежде всего потому, что механизмы реализации либо отсутствуют, либо недостаточно развиты.

---

<sup>1</sup> Статья 13 Приложения 1 к Правилам и процедурам Высшего совета ЕАЭС (2014) предоставляет Совету ЕЭК полномочия принимать решения о введении контрмер в рамках таможенной территории ЕАЭС, в том числе за счет увеличения ввозных таможенных пошлин, введения количественных ограничений, временного приостановления предоставления преференций или каких-либо других мер, влияющих на результаты внешней торговли с соответствующим государством. Никаких встречных мер по вопросам СФС-регулирования не предусмотрено.

Система безопасности пищевой продукции ЕАЭС больше представляет собой конгломерат пяти национальных систем с согласованным набором обязательных стандартов безопасности пищевой продукции, здоровья животных и растений, установленных дополнительно к нормам национального уровня без обеспечения условий обязательного их исполнения на наднациональном уровне.

### **Европейский Союз**

В ЕС санитарные и фитосанитарные вопросы были четко прописаны на уровне его политики и, по сути, единое пространство безопасности пищевой продукции было создано в результате коренной реформы, начавшейся в конце 1990-х годов и завершенной в первом десятилетии XXI в. Во многом это произошло в результате нескольких кризисов безопасности пищевой продукции в 1990-е годы (например, губчатый энцефалит крупного рогатого скота (ГЭ КРС), диоксин), что заставило политиков признать необходимость скоординированного подхода, включающего законодательные и институциональные изменения во всем Евросоюзе. Ключевые аспекты подхода ЕС к безопасности пищевой продукции изложены в Регламенте ЕС 178/2002 «Об установлении общих принципов и требований продовольственного законодательства, об учреждении европейского органа по безопасности пищевой продукции и об установлении процедур в вопросах безопасности пищевой продукции» (далее — Закон о безопасности пищевой продукции) [4]. Некоторые из этих принципов заявлены как «общие принципы продовольственного законодательства» и изложены в ст. 6–10:

- ст. 5(1) гласит: «продовольственное законодательство должно преследовать одну или несколько общих целей обеспечения высокого уровня защиты жизни и здоровья человека и защиты интересов потребителей, в том числе установление справедливости торговли продуктами питания, с учетом, где это уместно, охраны здоровья и благополучия животных, растений и окружающей среды». Следует отметить, что сфера охвата данной статьи выходит за рамки принципов СФС-мер, включая защиту прав потребителей, которая более подробно определена в ст. 8;
- ст. 6(1) устанавливает общий принцип, утверждающий, что «продовольственное законодательство должно основываться на анализе рисков». Это, в свою очередь, определяется как «процесс, состоящий из трех взаимосвязанных компонентов: оценка риска, управление рисками и оповещение о риске». Кроме того, ст. 6(2) гласит, что «оценка риска должна основываться на имеющихся научных доказательствах и быть проведена на основе независимости, объективности и транспарентности»;
- ст. 7 относится к принципу превентивности, предусматривающему применение предварительных мер управления рисками при ожидании «более полной оценки рисков»;
- ст. 9 и 10 устанавливаются «механизмы транспарентности», а именно: общественное обсуждение и открытость информации, которые особо важны в случае необходимости информировать общественность о вновь выявленных рисках для здоровья.

В Законе о безопасности пищевой продукции изложенные и другие принципы.

- *Обязанности.* В соответствии с положениями указанного Закона основная ответственность возложена на операторов хозяйственной деятельности в сфере производства продуктов питания и кормов. В свою очередь, «государства-члены должны обеспечить соблюдение продовольственного законодательства, отслеживать и удостоверяться, что соответствующие требования продовольственного законодательства выполняются операторами хозяйственной деятельности в сфере производства продуктов питания и кормов на всех этапах производства, переработки и сбыта» (ст. 17(2)).
- *Прослеживаемость.* Статья 18(1) гласит: «прослеживаемость пищевой продукции, кормов, сельскохозяйственных животных и любого другого вещества, которое рассматривается как или предполагается использовать в качестве продовольствия или корма, должна быть установлена на всех этапах производства, переработки и сбыта». Это, в свою очередь, достигается за счет так называемого принципа «шаг вперед, шаг назад», который возлагает ответственность по идентификации своих непосредственных поставщиков и потребителей на операторов хозяйственной деятельности в сфере производства продуктов питания и кормов.
- *Международные стандарты.* Статья 13 предусматривает, что ЕС и государства-члены должны а) содействовать разработке международных технических стандартов для продуктов питания и кормов и санитарных и фитосанитарных стандартов.

*Подход «от фермы до стола».* Хотя конкретно данная фраза не используется в законодательстве, понятие приводится в пояснительной публикации ЕС в качестве базового подхода к безопасности пищевой продукции. Пункт 12 Преамбулы Закона о безопасности пищевой продукции гласит:

«В целях обеспечения безопасности пищевой продукции необходимо рассматривать все этапы производства пищи как непрерывный процесс, начиная с первичного производства и производства кормов и заканчивая продажей или поставкой пищевых продуктов потребителям, поскольку каждый элемент имеет потенциальное воздействие на безопасность пищевых продуктов». Следовательно, положения Закона распространяются как на продукты питания, так и на корма для животных.

Помимо указанных выше общих принципов, еще одной ключевой особенностью законодательства о безопасности пищевой продукции ЕС является «горизонтальный» подход (вставка 3). Вместо принятия конкретного законодательства для каждого вида пищевых продуктов в нем излагаются общие правила, которые распространяются на определенные группы продукции, устанавливая более жесткие требования к продукции животного происхождения с учетом более высоких рисков.

**Вставка 3. «Горизонтальный» и «вертикальный» подходы к регулированию**

«Горизонтальное» законодательство состоит из норм, применяемых ко всем или к значительной части ассортимента пищевых продуктов, в то время как «вертикальное» законодательство относится к отдельным или небольшим группам продуктов питания. ЕС придерживается подхода развития «горизонтального» регулирования по мере возможности, что имеет философскую и практическую основу. Философия заключается в том, что безопасность продукта достигается наиболее эффективно, если уделять особое внимание безопасности процессов. Таким образом, акцент ставится на гигиену и ХАССП, а практическая основа — в установлении в отдельных законодательных актах широкого набора параметров безопасности пищевой продукции: микробиологических критериев, допустимых значений загрязняющих веществ, ветеринарных медицинских веществ и пестицидов. Каждая директива/положение устанавливает параметры, которые распространяются на весь спектр соответствующих продуктов питания. Каждый раз, когда научный прогресс или анализ рисков приводит к определению новых параметров, в законодательство вносятся соответствующие поправки. Если бы параметры были включены в «вертикальное» продовольственное законодательство, то каждый раз, когда параметр изменяется, должен был бы корректироваться целый ряд законодательных актов.

Так как здесь неуместно излагать весь свод законов о продовольственной безопасности ЕС, ключевые документы приведены ниже.

*Гигиена и система управления безопасностью пищевых продуктов (ХАССП) (Hazard Analysis and Critical Control Points / HACCP):* Регламент 852/2004 «по пищевой гигиене» [5]. В этом документе указывается, что основная ответственность по установлению и осуществлению процедур в соответствии с принципами ХАССП лежит на производителях продуктов питания. Он также растолковывает принципы ХАССП и включает санитарно-гигиенические нормы в приложениях.

*Гигиена продукции животного происхождения:* Регламент 853/2004 устанавливает особые правила гигиены для пищевых продуктов животного происхождения. Данный документ определяет особые правила гигиены в детализированном виде в приложении, а также положения, касающиеся установления состояния здоровья и идентификации животных.

*Правила, касающиеся официального контроля I:* Регламент 882/2004 «об официальных мерах контроля для проведения проверки за соблюдением закона о пищевых продуктах и кормах, норм в отношении здоровья и защиты животных» устанавливает правила, касающиеся официального контроля, которые должны быть выполнены государствами-членами [9].

*Правила, касающиеся официального контроля II:* Регламент 854/2004, взаимосвязанный с Регламентом 882/2004, «устанавливает особые правила организации официального контроля продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления человеком», и включает детализированное приложение по проведению контроля, ветеринарных проверок и проверок для одобрения качества деятельности предприятий.

*Микробиологические критерии:* Регламент 2073/2005 «по микробиологическим критериям для пищевых продуктов» [10].

*Загрязняющие вещества:* Регламент 1881/2006 «устанавливает максимальные уровни содержания некоторых загрязняющих веществ в пищевых продуктах» [11].

*Остатки (следы) ветеринарных лекарственных средств:* Регламент 470/2009 и Директива 2001/82/ЕС «о своде законов Сообщества в отношении ветеринарных лекарственных средств» [12].

*Пестициды:* Регламент 396/2005 «О максимальных уровнях следов пестицидов в или на пищевых продуктах и кормах растительного и животного происхождения [13], вносящий поправки в Директиву Совета 91/414/ЕЕС» [14].

Подход ЕС к безопасности пищевой продукции можно считать всеобъемлющим не только потому, что он задействует целый комплекс законодательных норм, но в силу следующего момента: ЕС признал, что новые учреждения должны обеспечивать научную основу безопасности пищевой продукции и приводить в исполнение законодательство. По этой причине реформа ЕС в сфере продовольственной безопасности привела, как отмечалось, к созданию:

- Европейского агентства по безопасности продуктов питания (EFSA), главная цель которого (в соответствии со ст. 22(2) о безопасности пищевой продукции) — «обеспечение научного консультирования и научно-технической поддержки законодательства и политики Евросоюза во всех областях, имеющих прямое или косвенное воздействие на безопасность пищевых продуктов и кормов. Оно должно предоставлять независимую информацию по всем вопросам и сообщать о рисках в этих областях»;
- Агентства по продовольствию и ветеринарии (FVO), которое было создано в 1997 г. и действует в соответствии с Регламентом 882/2004 «Об официальном контроле, осуществляемом в целях обеспечения проверки на предмет соответствия законодательству о продуктах питания и кормах, правилам охраны здоровья и защиты животных». Данный документ — основа для проведения ревизий и проверок в странах-членах, а также третьих странах, для обеспечения осуществления и соблюдения правил безопасности пищевой продукции, здоровья и защиты животных и растений в ЕС [9, ст. 45, 46].

Названные агентства — ключевые институциональные инновации для устранения недостатков законодательства ЕС в сфере рынков продовольствия предыдущего периода, во время которого произошел «кризис» 1990-х годов. Расследование Парламента ЕС в структурах ЕС, отвечающих за продовольственную безопасность, вызванное кризисом ГЭ КРС, обнаружило, что нормы безопасности пищевой продукции ЕС допускают доминирование решений одного государства, политизацию науки и отсутствие транспарентности, что и привело к неспособности союза оперативно среагировать на кризис ГЭ КРС [15]. EFSA было создано как независимый орган для предоставления научных консультаций государствам-членам и другим учреждениям ЕС по вопросам, касающимся оценки рисков продовольственной безопасности, питания человека, защиты здоровья животных и растений и генетически модифицированных организмов [4]. Учреждение агентства имело целью отделение научной оценки риска от управления рисками и наделение полномочиями проведения оценки риска независимых от правительств государств-членов научных учреждений.

FVO — одна из основных организаций, обеспечивающих соблюдение принципов управления продовольственной безопасностью в государствах-членах и третьих странах. Агентство осуществляет как регулярные, так и разовые проверки соблюдения законодательства в области продуктов питания и кормов, здоровья и защиты животных, и компетентно выносит рекомендации государствам-членам и ЕК по улучшению соблюдения законодательства. Кроме того, она делает аудиторские отчеты общедоступными<sup>1</sup>. Для проверки систем безопасности пищевой продукции в третьих странах Комиссия может принимать любые экстренные меры, включая прекращение импорта.

Компетенции этих агентств и законодательство, регулирующее их деятельность, будут рассмотрены более подробно в других разделах настоящей статьи. Краткое изложение наднациональных положений, касающихся основных принципов безопасности пищевой продукции, изложено в табл. 3.

### ***Евразийский экономический союз***

Некоторые принципы безопасности пищевой продукции в законодательстве ЕАЭС могут быть найдены в разд. XI (ст. 56–59) и Приложении 12 к Договору о ЕАЭС. Некоторые принципы, которые прямо не указаны в Договоре о ЕАЭС, можно найти в нормативных актах союза, в частности, в Техническом регламенте «о безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011 [16]). Многие из этих принципов основаны на тех, которые изложены в Соглашении ВТО по СФС-мерам, таких как гармонизация с международными стандартами, признание эквивалентности, экспертная оценка риска, регионализация рисков в области безопасности пищевой продукции и транспарентность.

---

1 URL: <[http://ec.europa.eu/food/fvo/audit\\_reports/](http://ec.europa.eu/food/fvo/audit_reports/)>.

Таблица 3

**Принципы безопасности пищевой продукции: сравнительная таблица положений наднационального законодательства**

Принцип	ЕС	ЕАЭС
Включает ли законодательство принцип защиты здоровья и жизни человека?	Да Регламент 178/2002 [4]	Да 1. Договор о ЕАЭС, ст. 53 и 56 2. Технический регламент безопасности пищевых продуктов (ТР ТС 021/2011) [16]
Имеется ли исчерпывающее определение принципа анализа рисков?	Да Регламент 178/2002 [4]	Нет
Обеспечены ли прозрачность и связь с обществами?	Да Регламент 178/2002 [4]	Да 1. Договор о ЕАЭС, (Приложение 1, I. Общие правила, п. 2.) [2] 2. «О Положении о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены Технического регламента Таможенного союза (принят Решением Совета ЕЭК от 20 июня 2012 г. № 48) 3. Решение Коллегии ЕЭК «Об обеспечении прозрачности в процессе принятия актов Евразийской экономической Комиссии в области применения санитарных, карантинных и фитосанитарных и ветеринарно-санитарных мер» от 5 марта 2013 г. № 31
Возложена ли ответственность соблюдения законодательства, в первую очередь, на операторов хозяйственной деятельности в сфере производства продовольствия?	Да Регламент 178/2002 [4]	Не однозначно <sup>1</sup> ТР ТС 021/2011 [16]
Четко ли определены принципы прослеживаемости?	Да Регламент 178/2002 [4]	Да, хотя не так широко, как в ЕС ТР ТС 021/2011 [16, ст. 4]
Существуют ли «горизонтальные» положения в сфере гигиены продуктов?	Да Регламент 852/2004 [5]. Регламент 853/2004	Да ТР ТС 021/2011 [16]

Является ли система управления безопасностью пищевых продуктов (ХАССП) обязательной к исполнению?	Да Применяется ко всем производителям продуктов питания, не участвующих в производстве первичной продукции и совместных производствах. Регламент 852/2004 [5]	Да, но только для производителей пищевой продукции, не для операторов хозяйственной деятельности в сфере вторичного производства и сбыта ТР ТС 021/2011 [16]
Как выстроены нормы касательно следующих областей: горизонтально или вертикально?	Горизонтально Регламент 2073/2005 [10]	1. Горизонтально в ТР ТС 021/2011 [16] 2. Вертикально в технических регламентах на определенные типы пищевой продукции <sup>2</sup>
Микробиологические критерии	Горизонтально Регламент 1881/2006 [11]	1. Горизонтально в ТР ТС 021/2011 [16] 2. Вертикально в технических регламентах на определенные типы пищевой продукции
Загрязняющие вещества	Горизонтально Регламент 470/2009 и Директива 2001/82/ЕС	1. Горизонтально в ТР ТС 021/2011 [16] 2. Вертикально в технических регламентах на определенные типы пищевой продукции
Следы ветеринарных медицинских препаратов	Горизонтально Регламент 396/2005 [13] и Директива 91/414/ЕС [14]	1. Горизонтально в ТР ТС 021/2011 [16] 2. Вертикально в технических регламентах на определенные типы пищевой продукции
Следы пестицидов	Да	Нет
Установлены ли принципы официального контроля?	Да	Нет
Обеспечена ли работа системы быстрого оповещения?	Да	Нет

Таблица 3 (окончание)

Обязательна ли регистрация производства продуктов питания?	Только для производства продукции животного происхождения	Только для производства продукции животного происхождения
<p><sup>1</sup> В какой-то степени ответственность несет государство. Обязанность производителей продуктов питания заключается в подтверждении соответствия их продукции техническим требованиям. Строго говоря, это не то же самое, что обеспечение безопасности пищевой продукции.</p> <p><sup>2</sup> Технические регламенты: «из фруктов и овощей на соковую продукцию» (ТР ТС 023/2011), «на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011), «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического, лечебного и профилактического питания» (ТР ТС 027/2012), «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011), «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013), «О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013).</p> <p><sup>3</sup> Принципы официального контроля включают: обязательный национальный план контроля, проведение проверок без предварительного предупреждения, эффективные и соразмерные меры принуждения (поручения по усовершенствованию, запрет на размещение продуктов на рынке, отзыв/изъятие и/или уничтожение недоброкачественных продуктов питания, приостановление/закрытие бизнеса).</p>		

Источники: соответствующие законодательства ЕС и ЕАЭС.

Взятые вместе, документы ЕАЭС и принципы, указанные в них, показывают приверженность международным стандартам и принятие фундаментального подхода к СФС-регулированию.

Однако рассматриваемые в совокупности принципы и механизмы реализации не представляют единую работоспособную систему прежде всего потому, что при существующей организации деятельности органов государственной власти механизмы реализации принципов либо отсутствуют, либо недостаточно развиты. Система же безопасности пищевой продукции ЕАЭС, как отмечалось, более походит на скопление норм (конгломерат) пяти национальных систем безопасности пищевых продуктов с согласованным набором обязательных стандартов безопасности пищевой продукции, здоровья животных и растений, установленных дополнительно к нормам национального уровня без обеспечения условий обязательного их исполнения на наднациональном уровне. Чтобы убедиться в этом, рассмотрим три основные характеристики системы: 1) децентрализованность (относительно государств-членов) управления; 2) ограниченное соответствие мер в области безопасности пищевой продукции международным стандартам; 3) низкий уровень транспарентности.

#### **Вставка 4. Политика и суверенитет государств — членов ЕАЭС**

Договор о ЕАЭС включает три основных описания политики в рамках союза: единая политика, скоординированная политика и согласованная политика. Каждая из этих стратегий предполагает разный уровень ограничения власти государства-члена.

Единая политика означает политику государств-членов в определенных сферах, указанных в Договоре, и предусматривает применение унифицированных правовых норм государствами-членами, в том числе на основе решений органов союза в рамках их полномочий. Единая политика принимается на уровне ЕАЭС и отражается в распоряжениях ЕЭК. Единая политика требует от стран-членов отказа от суверенитета ЕЭК в определенных областях после консультаций. Скоординированная политика — политика, которая предполагает сотрудничество между государствами-членами на основе общих подходов, одобренных в рамках органов союза и необходимых для достижения целей союза, предусмотренных Договором. Скоординированная политика предполагает, что государства-члены принимают единый подход в сфере политики, хотя могут использовать различные средства.

Согласованная политика — политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах и предполагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов союза, в пределах, необходимых для достижения его целей союза, предусмотренных Договором. Согласованная политика представляет собой нижний уровень

ограничения власти государств-членов, поскольку она является согласованием политики, не предполагающей в обязательном порядке реализации единого или скоординированного подхода.

Источник: [2, ст. 2].

**Децентрализованность (относительно государств-членов) управления.** Децентрализованная система регулирования безопасности пищевых продуктов применяется непосредственно к СФС-мерам. В Евросоюзе ЕК имеет исключительное право ввести временные СФС-ограничения. Для товаров, произведенных в третьих странах, также решения принимаются на основе оценки рисков различными институтами: независимыми (такими как EFSA и международные организации) и менее независимыми (например, FVO, государств-членов и самой ЕК в случае, если импортные продукты или корма представляют угрозу здоровью человека. В отношении продуктов питания, торговля которыми осуществляется в пределах границ ЕС, ЕК является основным органом, уполномоченным принимать экстренные меры по ограничению торговли в случае серьезного риска для здоровья человека. Государства-члены могут предпринимать такие действия только в тех случаях, когда ЕК не имеет полномочий действовать.

В ЕАЭС ситуация совершенно другая. Наднациональные органы ЕАЭС не имеют никаких полномочий в этой сфере. Каждое из государств — членов ЕАЭС вправе принять временные СФС-меры в отношении товаров, произведенных в третьих странах или странах-членах, если оно получает информацию о потенциальных угрозах безопасности пищевых продуктов. При отсутствии надлежащего анализа риска каждая страна-член имеет право немедленно применить ветеринарные и санитарные меры. Это означает, что, например, Правительство РФ единолично способно ввести временный запрет на импорт ряда продуктов, которые согласно собственной национальной системе оценки представляют угрозу, в то время как другие члены ЕАЭС могут без проблем импортировать эти продукты. Подобная практика приводит к ситуации, когда Россия вводит запрет на белорусскую мясомолочную продукцию на основе заявления, что эти продукты содержат листерии, сальмонеллу и антибиотики, являющиеся опасными для потребления человеком [17].

Существование различных органов управления рисками в рамках ЕАЭС — не временное положение дел. В ЕАЭС еще не создается всесоюзный орган, который отвечал бы за оценку СФС-рисков или управление рисками. Вместо этого к концу 2016 г. должен быть разработан «порядок взаимодействия органов государств — членов ЕАЭС, отвечающих за безопасность пищевых продуктов, при введении временных СФС-мер»<sup>1</sup>. В действительности практика показыва-

<sup>1</sup> С этими намерениями можно ознакомиться в Плане работы по разработке нормативных актов и международных договоров в соответствии с Договором о ЕАЭС от 29 мая 2014 г., утвержденного Решением Совета ЕЭК от 16 июля 2014 г. № 58.

ет, что при отсутствии такого документа (и, возможно, даже с ним) введение временных СФС-мер в одной стране отрицательно влияет на ее торговые потоки с другими странами-членами. Например, в России Федеральная служба ветеринарного и фитосанитарного надзора направила указания своим региональным отделениям, которыми фактически запретила транзит через территорию Республики Беларусь продукции растительного и животного происхождения, подпадающей под запрет на импорт продовольствия из третьих стран, введенный в России в августе 2014 г. Транзит таких товаров в третьи страны, включая Казахстан, допускается только через пункты пропуска, расположенные на российской части внешней границы Таможенного союза.

Еще один пример, когда ЕС использует наднациональную власть, в то время как ЕАЭС предпочитает более децентрализованный подход, касается проверки и аудита национальных систем наблюдения и контроля. Как отмечалось ранее, в ЕС FVO проводит регулярные аудиты национальных систем наблюдения и контроля и публикует результаты и рекомендации в онлайн-режиме. В ЕАЭС ЕЭК не имеет полномочий для проведения проверки или аудита систем безопасности пищевых продуктов, здоровья животных и растений государств-членов, хотя понятно, что без таких полномочий отсутствуют основания для выводов об эквивалентности систем контроля продовольственной безопасности.

Признание эквивалентности систем продовольственной безопасности словно подрывается использованием многих временных ограничительных СФС-мер среди стран — членов ЕАЭС [17].

Ситуация с проведением аудита в третьих странах отличается. В этой сфере положения предусматривают совместные инспекционные поездки в составе представителей от каждого из государств-членов. Однако полезность таких проверок для стран-участниц меньше, чем можно было ожидать. Во-первых, каждое государство-член должно финансировать своих представителей, что ограничивает возможности участия небольших государств-членов. Во-вторых, результаты совместных проверок имеют лишь рекомендательный характер, а это означает, что каждая страна-член может по своему усмотрению принять или отвергнуть заключения. Об ограниченной полезности таких совместных проверок свидетельствует и крайне низкий процент участия в них белорусских и казахстанских экспертов. Из 34 проверок, проведенных Россельхознадзором в 2014 г., белорусские и казахстанские эксперты приняли участие только в каждой четвертой<sup>1</sup>.

**Ограниченное соответствие безопасности пищевых продуктов международным стандартам.** Текущее состояние соответствия безопасности пищевых продуктов в рассматриваемых странах международным стандар-

---

1 URL: <[http://www.fsvps.ru/fsvps/news/12064.html?\\_language=en](http://www.fsvps.ru/fsvps/news/12064.html?_language=en)>.

там можно определить из заявления бывшего Главного санитарного врача РФ Г. Онищенко, который отметил в 2013 г., что параметры безопасности пищевых продуктов в технических регламентах ЕАЭС не были полностью приведены в соответствие со стандартами Комиссии «Кодекс Алиментариус». Он оценил степень соответствия на уровне всего 40%<sup>1</sup>. Использование слов «показатель» и «параметр», вероятно, указывает на то, что подразумеваются микробиологические предельные значения, уровень загрязнения, пороговые уровни пестицидов, следы ветеринарных лекарств и другие подобные нормы, а не принципы. Это, возможно, разумная оценка текущего состояния соответствия, потому что официальный подход к соблюдению международных стандартов в законодательстве ЕАЭС довольно пассивен. Следование международным стандартам имеет место до тех пор, пока действует жалоба, поданная третьей стороной<sup>2</sup>.

Такие принципы, как прослеживаемость и идентификация животных, предусмотренные в ст. 56 Договора о ЕАЭС, еще не разработаны достаточно подробно, чтобы полностью функционировать<sup>3</sup>. Кроме того, факт существования положения о том, что должны соблюдаться «согласованные подходы» к этим вопросам, а не единые подходы (см. вставку 4), позволяет усомниться в степени эффективности, которая будет достигнута. Это также может быть отражением реального положения дел, требующего многолетних инвестиций в отрасль животноводства и пищевой промышленности с целью обеспечения соблюдения эффективно функционирующих режимов идентификации и прослеживаемости животных.

Что касается вопроса оценки рисков, Договор о ЕАЭС и международные договоры бывшего ТС по СФС-мерам прямо не указывают этот принцип, но он был отражен в некоторых нормах, разработанных Комиссией Таможенного союза (ЕАЭС). Согласно Решению Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 835 «Об эквивалентности санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер и о проведении оценка риска» государства — члены ТС должны гарантировать, что СФС-меры основываются на соответствующей оценке рисков для жизни и здоровья человека, животных или

---

1 *Вопросы питания. 2013. № 2.*

2 *Решения Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 625 «Об обеспечении гармонизации законодательства Таможенного союза по вопросам СФС-мер с международными стандартами» и от 23 сентября 2011 г. № 801 «Положение о едином порядке оценки законодательства Таможенного союза в области применения санитарных и фитосанитарных мер».*

3 *Например, требования прослеживаемости не столь обстоятельны, как в ЕС, и ограничивают возможности прослеживаемости в отношении исходного продукта.*

растений с учетом методологии оценки риска, разработанной соответствующими международными организациями.

Однако, по состоянию на 1 сентября 2015 г. в ЕАЭС не существовало четкой структурированной методологии оценки риска для разработки и введения СФС-мер.

Статья 6 Соглашения ВТО по СФС признает концепцию зон, свободных от вредителей или заболеваний, и зон с незначительным распространением вредителей или заболеваний. Члены ВТО обязаны принимать во внимание эти зоны при введении временного ограничения на импорт. Международное эпизоотическое бюро (МЭБ) и Международная конвенция по защите растений (МКЗР) разработали в своих соответствующих областях деятельности принципы регионализации и признания импортирующими странами статуса зоны, свободной от вредителей или заболеваний.

Договор о ЕАЭС и международные договоры бывшего ТС по СФС-мерам не содержат конкретного указания на данный принцип, но он упоминается в ряде положений Комиссии Таможенного союза (ЕАЭС). В ст. 13 уже упоминавшегося Решения Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 835 указано, что при оценке рисков государства — члены ТС (ЕАЭС) должны принять во внимание признание зон, свободных от вредителей и заболеваний. Согласно ст. 10 Положения о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору), утвержденной Решением Совета ЕЭК от 9 октября 2014 г. № 94, принцип регионализации (районирования) должен использоваться при аудите официальных систем контроля в третьих странах. В то же время отсутствуют инструкции ЕЭК на основе таких международных стандартов по СФС-мерам (МСФМ), как № 4, 8, 10 и 22 МСФМ или гл. 4.3 Кодекса МЭБ по защите здоровья наземных животных, которые позволяли бы сделать это обязательство действующим.

**Низкий уровень транспарентности информации.** Действие принципа транспарентности в ЕАЭС весьма ограничено на практике и касается только доступности и консультации по вопросам проектов нормативных актов. В отличие от ЕАЭС, ЕС занимает более активную позицию в освещении проблем.

**Использование термина «технический регламент».** В дополнение к указанным выше вопросам существует также важное философское различие между ЕС и ЕАЭС в подходах к продовольственной безопасности. В бывшем Советском Союзе законодательство о технических барьерах в торговле и СФС-мерах обычно находилось под единым заголовком «Технический регламент», хотя международная практика относит такие нормы к продовольственному сектору товаров. Хотя оценка соответствия и сертификация (поддерживаемые надзором рынка) подходят более для пищевой продукции, передовая международная практика в области пищевых про-

дуктов поддерживает официальный контроль на всех этапах производства и сбыта<sup>1</sup>, ориентируясь на процессы, а не на обязательную сертификацию<sup>2</sup>. Продолжающееся превалирование обязательной сертификации для продуктов питания в рамках национальных систем продовольственной безопасности стран ЕАЭС является бременем для предприятий пищевой промышленности, что означает ложную легитимность использования термина «техническое регулирование». Это можно сравнить с подходом ЕС, который ориентирован на законодательство и административную практику, содействующие безопасным процессам (например, ХАССП) и системам проверки, основанным на оценке риска.

#### 4. Применение наднационального законодательства в ЕС и ЕАЭС

Наднациональное регулирование имеет ограниченную ценность без комплексной системы правоприменения, включающей регулярный контроль и проверки предприятий пищевой промышленности на страновом уровне, а также эффективные национальные системы управления безопасностью пищевых продуктов. В данной части статьи рассматриваются положения касательно правоприменительной практики на наднациональном уровне. Один из ключевых вопросов — может ли каждое государство-член свободно применять наднациональное законодательство в сфере СФС-мер в любом случае и в том объеме, который оно выбирает, или же существуют общие правила, в отношении принципов исполнения, гарантирующие, что все государства-члены принимают единообразный подход к применению. Второй вопрос касается того, стимулируют ли регулярные страновые обзоры национальных систем управления, проводимые наднациональным органом, к применению единого подхода к исполнению законодательства.

ЕС предписывает детальный подход, который должен быть принят национальными органами в обеспечении исполнения законодательства в сфере СФС-мер. При этом положения распространяются не только на полномочия органов национальной власти, но и на действия, которые они должны предпринять, процедуры и документацию, которые они должны принять. В дополнение к подробным рекомендациями наднациональные власти ЕС делают обзор и изучение систем контроля национального уровня для того, чтобы обеспечить соблюдение наднациональных нормативных актов. В ЕАЭС подобный единый подход почти полностью отсутствует.

---

1 Руководящие принципы «Кодекса Алиментариус» (1995) гласят: «экспертиза продуктов может быть произведена на любом этапе процесса производства и сбыта».

2 Конечно, сертификация призвана сыграть важную роль, особенно в приграничной торговле.

## Европейский Союз

Как упоминалось ранее, в ЕС функционирует двойная система, в соответствии с которой национальные компетентные органы применяют принятое в ЕС законодательство, а ЕС, в свою очередь, через FVO осуществляет надзор и инспектирование деятельности национальных органов путем проведения проверок. Статья 45(1) Регламента 882/2004 устанавливает законодательную базу.

Эксперты ЭК осуществляют общие и специальные проверки в государствах-членах. Комиссия может назначить экспертов из государств-членов для оказания помощи собственным экспертам. Общие и специальные проверки должны быть организованы в сотрудничестве с компетентными органами государств-членов.

Аудит должен проводиться на регулярной основе, с главной целью — убедиться, что в целом официальный контроль проводится в государствах-членах в соответствии с многолетними национальными планами контроля и законодательством Евросоюза. Для этой цели и для того, чтобы способствовать повышению эффективности и результативности проверок, ЕК может заранее, перед проведением таких проверок, попросить государства-члены как можно скорее предоставить актуальные копии национальных планов контроля.

В целом следует отметить, что основные инструменты обеспечения соблюдения законодательства ЕС не представлены институтами ЕС. Главные органы, обеспечивающие исполнение законодательства, — национальные. Однако ЕС участвует в контроле работы национальных органов. Иными словами, ЕС гарантирует, что национальные органы имеют многолетние национальные планы по контролю и что эти планы являются целесообразными для обеспечения высокого уровня продовольственной безопасности.

Регламент 882/2004 устанавливает основное обязательство национальных администраций «обеспечивать регулярный официальный контроль с учетом риска и с соответствующей частотой». К другим ключевым принципам, касающимся официального контроля, относятся следующие:

- *отсутствие предварительного оповещения.* Контроль осуществляется без предварительного предупреждения;
- *все этапы производства.* Контроль осуществляется на всех стадиях производства, переработки и сбыта кормов или продуктов питания, животных и продуктов животного происхождения;
- *импорт и экспорт.* Контроль применяется одинаково для импорта и экспорта;
- *четкая ответственность за контроль.* Каждое государство-участник назначает компетентные органы, несущие ответственность за официальный контроль;
- *наличие достаточных ресурсов у органов контроля.* Компетентные властные структуры обеспечивают органы контроля необходимым обученным, квалифицированным и опытным персоналом (список вопросов,

которые должны быть охвачены при обучении персонала, включены в Приложение II Регламента), соответствующим лабораторным оборудованием и другими необходимыми объектами и оборудованием, а также правовыми полномочиями для осуществления контроля в соответствии с Регламентом и планами действий в непредвиденных обстоятельствах;

- *непредвзятость контроля.* Государства-члены должны гарантировать, что официальные органы контроля беспристрастны и действуют последовательно на всех уровнях. Где осуществление контроля делегируется (например, на региональном/местном уровнях) или разделено между различными учреждениями, должны быть налажены эффективная координация и сотрудничество между ними;
- *аккредитация.* Органы управления должны работать и быть аккредитованы в соответствии с Общими критериями функционирования различных типов органов, проводящих инспекцию (EN 45004);
- *обязательные проверки контролирующих органов.* Компетентные органы, ответственные за проведение проверок и ревизий контролирующих органов, организуют их, как считают необходимым, и подтверждают эффективность официального контроля;
- *государственный контроль.* Регламент также утверждает перечень мероприятий официального контроля, которые включают:
  - изучение систем внутреннего контроля операторов хозяйственной деятельности в сфере производства продуктов питания и кормов;
  - проверку помещений, оборудования, сырья, ингредиентов, полуфабрикатов, материалов, контактирующих с пищевыми продуктами, продуктов и процессов уборки производственных помещений и обслуживания производства, маркировки, презентации и рекламы товара;
  - проверку санитарных условий, оценку процедур надлежащей производственной практики (GMP), соответствующих гигиенических процедур, надлежащей сельскохозяйственной деятельности и системы управления безопасностью пищевых продуктов (ХАССП);
  - рассмотрение письменных материалов и других документов;
  - проведение собеседований с сотрудниками;
  - проверку примененных мер, при необходимости — с использованием собственных инструментов для проверки.

В названном регламенте также рассматриваются такие вопросы, как взятие проб и анализ, работа официальных лабораторий, антикризисное управление, государственные планы контроля, импорт и экспорт.

Что касается принудительных мер, регулирование допускает некоторые действия, включая, но не ограничиваясь:

- введением санитарно-гигиенических процедур;
- ограничением или запретом на размещение на рынке, импорта и экспорта корма, продуктов питания или животных;
- мониторингом и, при необходимости, отзýва, изъятия и/или уничтожения корма или продуктов питания;

- приостановлением деятельности или закрытием всего либо части бизнеса в течение соответствующего периода;
- приостановлением или отменой официального одобрения деятельности предприятия.

Кроме того, важно обратить внимание на список «предметных областей для контрольных процедур» в Приложении II. Это список вопросов, которые должны быть освещены во всех документальных руководствах, принимаемых компетентным органом, а именно:

- организация компетентного органа и взаимоотношения между центральными компетентными органами и органами, которым они делегировали работу по проведению официального контроля;
- отношения между компетентными органами и контролирующими органами, которым они делегировали функции, связанные с официальным контролем;
- утверждение целей, которые должны быть достигнуты;
- задачи, обязанности и ответственность персонала;
- процедуры взятия проб, методов контроля, интерпретацию результатов и принятие последующих решений;
- программы мониторинга и контроля;
- оказание взаимной помощи в случае, когда официальный контроль требует участия более чем одного государства-члена;
- действия, которые должны быть предприняты после проведения официального контроля;
- взаимодействие с другими службами и подразделениями, которые могут иметь соответствующие полномочия;
- проверка обоснованности методов отбора проб, методов анализа и проведения тестов распознавания;
- любая другая деятельность или информация, необходимая для эффективного функционирования системы официального контроля.

Следует добавить, что ЕС применяет аналогичный подход в отношении импорта. Он предполагает, что в странах-импортерах есть соответствующие национальные меры контроля, а также регулярно проводит проверки национальных органов в странах-импортерах с тем, чтобы проверить достаточность контроля. Эти положения изложены в ст. 46 Регламента 882/2004.

Таким образом, следует отметить, что ЕС имеет очень развитую двойную систему обеспечения применения законодательства ЕС во всех государствах-членах и существования эквивалентных мер в отношении третьих стран-экспортеров в ЕС.

### ***Евразийский экономический союз***

Как видно из табл. 4, в подходе ЕАЭС к принуждению применения СФС-мер на национальном уровне существуют серьезные недостатки.

Таблица 4

**Меры принуждения ЕС и ЕАЭС: предписывает ли наднациональное законодательство принципы принуждения к соблюдению законодательства?**

Мера	ЕС	ЕАЭС
Наличие наднациональной системы аудита	Да Регламент 882/2004 [9]	Только в отношении контроля ветеринарной системы (Положение о едином порядке проведения совместных проверок объектов и отбора проб товаров (продукции), подлежащих ветеринарному контролю (надзору)) <sup>1</sup>
Национальные планы контроля являются обязательными для исполнения	Да Регламент 882/2004 [9]	Нет
Национальный контроль осуществляется без предварительного оповещения	Да Регламент 882/2004 [9]	Нет
Охвачены все сектора (включая импорт и экспорт)	Да Регламент 882/2004 [9]	Да 1. Договор о ЕАЭС [2] 2. Акты: Высшего совета ЕЭК; Евразийского межправительственного совета; ЕЭК
Наличие квалифицированного персонала и лабораторного оборудования является обязательным	Да Регламент 882/2004 [9]	Да 1. Договор о ЕАЭС [2] 2. ТР ТС 021/2011 [16]
Национальный контроль является непредвзятым и последовательным	Да Регламент 882/2004 [9]	Нет <sup>2</sup>
Должны ли меры принуждения включать...	Да Регламент 882/2004 [9]	Нет Регулируется на национальном уровне

...приказы по усовершенствованию	Да Регламент 882/2004 [9]	То же
...запреты на размещение пищевых продуктов на рынке	Да Регламент 882/2004 [9]	То же
...приказы отзыва/изъятия и/или уничтожения небезопасных пищевых продуктов	Да Регламент 882/2004 [9]	То же
<p><sup>1</sup> Решение ЕЭК ЕАЭС от 9 декабря 2014 г. № 94. Оно устанавливает системы контроля и проверок предприятий третьих стран при проведении аудита третьей страны, а также проведения инспекций государственных учреждений стран-членов, но не предусматривает проведение аудита систем контроля государств-членов.</p> <p><sup>2</sup> Как правило, национальное законодательство государств-членов предусматривает, что национальные органы управления должны быть беспристрастными и последовательными, но в настоящее время нет документа ЕАЭС, указывающего это, хотя планируется принять законодательство ЕАЭС в сфере регулирования национальных систем управления.</p>		

Источник: [2; 9; 16].

Государственные системы инспекции ЕАЭС (ТС) по соблюдению и применению технических регламентов ЕАЭС (ТС) определяются национальными законодательствами государств — членов союза. В долгосрочной перспективе предполагается, что международный договор «О принципах и подходах к гармонизации законодательства в сфере государственного контроля (надзора) соблюдения требований технических регламентов ЕАЭС» будет в союзе развиваться.

Однако в настоящее время действие регулирования ЕАЭС в области обеспечения исполнения норм государствами-членами крайне ограничено. Почти нет гармонизации принципов функционирования национальных систем контроля. В то время как законодательство ЕАЭС требует от национальных систем управления наличия достаточного квалифицированного персонала и лабораторного потенциала, оно не содержит положений, касающихся процедур проверки, мер принуждения или годовых/многолетних планов контроля. Таким образом, нет никаких гарантий, что государства-члены используют риск-ориентированный подход для обеспечения эффективного контроля.

Кроме того, наднациональная система аудита в значительной степени оказывается недостаточно развитой. Поэтому ЕАЭС не в состоянии проверить, следуют ли государства-члены положениям Договора ЕАЭС, касающимся национальных систем контроля. Наднациональные системы аудита являются более активными при оценке соответствия в третьих странах, но они находятся под руководством экспертов из Российской Федерации и не имеют общего бюджета<sup>1</sup>.

## 5. Гармонизация законодательства ЕС и ЕАЭС с международными стандартами

Гармонизация законодательства с международными стандартами имеет два важных аспекта. Во-первых, Комиссия «Кодекс Алиментариус» (Комиссия КА) МЭБ и МКЗР разработали стандарты, включая предельные значения микробиологических веществ, уровень концентрации загрязняющих веществ, пестицидов и пороговых значений следов ветеринарных препаратов и т.п., на научной основе. Соглашение ВТО по СФС-мерам указывает на них как на научно обоснованные международные стандарты, приведенные в соответствие с целевым уровнем продовольственной безопасности, необходимым для защиты жизни и здоровья человека, животных или растений без наложения ограничений на международную торговлю. Однако следование международным стандартам означает больше, чем просто участие в деятель-

---

<sup>1</sup> Приложение 12 к Договору о ЕАЭС включает п. 12 следующего содержания: «расходы, связанные с проведением аудита зарубежных официальных систем надзора и совместных проверок (инспекций) покрываются за счет средств соответствующих бюджетов государств-членов, если иной порядок не согласован на индивидуальной основе».

ности Комиссии КА, МКЗР и МЭБ или даже включение уровня загрязнения, установленного, например, названной комиссией, в законодательство. Главная цель гармонизации с международными стандартами — внедрение действенной оценки и управления рисками, системы санитарного контроля в рамках системы управления безопасностью пищевых продуктов (ХАССП), подхода к безопасности пищевых продуктов «от фермы до стола» и других принципов продовольственной безопасности в законодательство и работу институтов стран-членов. В связи с этим усилия, направленные на отделение оценки риска от сельскохозяйственных экономических интересов и политики стран-участниц Евросоюза, являются хорошим примером реформ, способных оказать помощь странам-членам в приведении своих СФС-систем в соответствие с международными стандартами [17].

В то время как ЕАЭС продвинулся в приведении своего законодательства в соответствие с международными стандартами по части первого аспекта, в двух последних частях статьи доказывается, что в отношении второго аспекта он сталкивается со значительными препятствиями на пути адаптации своей СФС-системы к международным стандартам.

### **Европейский Союз**

Реформирование системы безопасности пищевых продуктов в ЕС после принятия Белой книги ЕС внесло изменения в порядок введения и реализации в Союзе стандартов международной безопасности пищевых продуктов, здоровья животных и растений. Наднациональные институты ЕС взяли на себя ведущую роль в координации гармонизации СФС-мер и в разработке новых правил совместно с международными органами. Таким образом, работа отдельных членов весьма ограничена как в части оценки риска и проведения исследований, где EFSA играет значимую роль, так и в сфере управления рисками, где отдельные члены не обладают свободой принятия обособленных политических решений.

Как следует из информации, предоставленной ЕС, все его страны являются членами Комиссии «Кодекс Алиментариус». В 2003 г. ЕС также присоединился к данной Комиссии, разделяя компетенции с государствами-членами ЕС в зависимости от уровня гармонизации соответствующего законодательства. Решение 2003/822/ЕС описывает соответствующие рабочие процедуры и представляет собой правовую основу для присоединения ЕС к Комиссии КА. Генеральный директорат по здравоохранению и безопасности пищевых продуктов является в ЕС контактным органом по вопросам, связанным с Комиссией «Кодекс Алиментариус»<sup>1</sup>.

---

1 URL: <[http://ec.europa.eu/food/safety/international\\_affairs/standard\\_setting\\_bodies/codex/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/standard_setting_bodies/codex/index_en.htm)>.

Далее, EFSA согласно собственной информации, принимает активное участие в консультировании и обсуждении вопросов «Кодекса Алиментариус» и технических вопросов «о принципах анализа рисков и биотехнологиях»<sup>1</sup>.

ЕС, не являясь членом МЭБ, имеет официальный статус наблюдателя, полученный на основе обмена письмами, состоявшегося в 2004 г. Все 28 государств-членов являются членами МЭБ. ЕК координирует позиции государств-членов с целью обеспечения единого подхода в дискуссиях МЭБ. Из прочтения соответствующего веб-сайта ЕС<sup>2</sup> очевидно, что ЕК была активна в течение последних 13 лет, подготовив почти 100 документов с изложением общих позиций. Кроме того, в настоящее время ЕС тесно сотрудничает с МЭБ с целью продвижения передовых практик в области защиты животных во всем мире<sup>3</sup>.

Все государства — члены ЕС являются членами МКЗР, и ЕС присоединился к данной конвенции в соответствии с Решением Евросовета от 19 июля 2004 г.

Примечательно, что законодательство ЕС в области СФС-мер часто обращается к соответствующим международным организациям, их стандартам и руководствам. Например, в Директиве 2000/29 ЕС [18]<sup>4</sup> нередко делает ссылки на МКЗР, а образцы фитосанитарных сертификатов в Приложении VII к названной Директиве основаны на утвержденных в МКЗР стандартах. Аналогично, «горизонтальное» законодательство ЕС по гигиене пищевых продуктов (Регламент 852/2004 [5]), микробиологическим показателям (Регламент 2073/2005 [10]), загрязняющим веществам (Регламент 1881/2006 [11]), следам ветеринарных лекарств (Регламент 470/2009 [12]) и следам пестицидов (Регламент 396/2005 [13]) часто ссылается на нормы «Кодекса Алиментариус».

### ***Евразийский экономический союз***

Сотрудничество ЕАЭС с «Кодексом Алиментариус», МЭБ и МКЗР еще недостаточно эффективно развито. Высший совет ЕАЭС недавно принял ре-

---

1 URL: <<http://www.efsa.europa.eu/en/international/codex>>.

2 URL: <[http://ec.europa.eu/food/safety/international\\_affairs/standard\\_setting\\_bodies/oie/eu-comments\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/standard_setting_bodies/oie/eu-comments_en.htm)>.

3 URL: <[http://ec.europa.eu/food/animals/welfare/international/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animals/welfare/international/index_en.htm)>.

4 «О защитных мерах против введения на территорию Евросоюза организмов, вредных для растений или растительных продуктов, и против их распространения в пределах Евросоюза».

шение<sup>1</sup> развивать сотрудничество со многими международными организациями, в том числе с тремя упомянутыми выше. Однако, учитывая большое число организаций, перечисленных в указанном решении и короткий период времени (менее двух лет), достижение высоких результатов, на наш взгляд, нереально. ЕАЭС, представленный ЕЭК, имеет статус наблюдателя в Комиссии КА, но не имеет членства или статуса наблюдателя в двух других органах, хотя ЕЭК и подписал Соглашение о сотрудничестве с МЭБ от 10 января 2014 г. Таким образом, государства-члены, во главе с Россией, играют здесь активную роль. Поэтому вполне вероятно, что процесс включения международных стандартов в законодательство ЕАЭС главным образом возможен благодаря участию российских экспертов<sup>2</sup>. Пока существует не так много доказательств влияния этих стандартов. Например, ТР ТС 021/2011 («О безопасности пищевой продукции») содержит несколько ссылок на требования МЭБ, но никаких ссылок на «Кодекс Алиментариус» и МКЗР, хотя ЕАЭС подчеркивает свое стремление придерживаться международных стандартов, руководств и рекомендаций всех трех названных нормотворческих органов.

Таблица 5

**Деятельность по гармонизации СФС-мер: участие в «Кодексе Алиментариус», МЭБ и МКЗР**

Международная организация	ЕС		ЕАЭС	
	Наднациональный уровень	Национальный уровень	Наднациональный уровень	Национальный уровень
Комиссия «Кодекс Алиментариус»	Решение 2003/822/ЕС Генеральный Директорат по здравоохранению и безопасности пищевых продуктов	Да	Статус наблюдателя	Да
МЭБ	Статус наблюдателя с 2004 г.	Да	Соглашение о сотрудничестве, но не имеет официального статуса	Да
МКЗР	Решения Евросовета, 2004 г. о присоединении	Да	Нет	Да

Источник: веб-сайты Комиссии «Кодекса Алиментариус», МЭБ и МКЗР; Решение ЕС 2003/822/ЕС.

1 Решение от 15 октября 2015 г. № 26 «Об основных направлениях международной деятельности ЕАЭС на 2015–2016 годы».

2 Следует отметить, что Консультативный комитет ЕЭК по вопросам технического регулирования и применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер состоит из шести представителей Белоруссии, восьми — Казахстана и десяти — РФ.

В процессе присоединения к ВТО Россия и Казахстан взяли на себя обязательство, что все СФС-меры, технические регламенты, стандарты и процедуры оценки соответствия, разрабатываемые, принимаемые и применяемые в рамках ЕАЭС, будут осуществляться на базе международных стандартов. Несмотря на эти обязательства, в принятых ЕАЭС нормах по гармонизации правовых инструментов Таможенного союза по СФС-мерам с международными стандартами отсутствуют попытки обеспечения гармонизации с международными стандартами. В регламентах ЕАЭС существует очень мало ссылок на международные стандарты. Кроме того, ЕАЭС не издает никаких общедоступных сводных отчетов по гармонизации СФС-мер с международными стандартами. В то же время обзор регламентов ЕАЭС позволяет нам сделать определенные выводы.

Во-первых, единые ветеринарные требования ЕАЭС принимаются на основе кодексов МЭБ, и некоторые из них содержат прямые ссылки на эти документы. Однако государства — члены ЕАЭС не выполняют или в недостаточной мере выполняют такие важные требования, как идентификация животных, районирование и компартиментализация, создание и деятельность уставных органов, обеспечение лабораторного мониторинга следов запрещенных и вредных веществ в организме живых животных и т.д.

Во-вторых, уровень гармонизации санитарных требований и технических регламентов для пищевых ингредиентов и продуктов ЕАЭС с международными стандартами «Кодекса Алиментариус» составляет около 40%.

В-третьих, в настоящее время система карантина растений, применяемая в странах ЕАЭС, не соответствует международным стандартам МСФМ, хотя уже начаты коренные реформы в области карантина и защиты растений в целях обеспечения соответствия принципам МКЗР.

В заключение следует отметить, что в настоящее время государства — члены ЕАЭС являются более активными, чем сам ЕАЭС, в своих двусторонних отношениях с названными международными организациями.

## Источники

- [1] Соглашение ВТО по санитарным и фитосанитарным мерам. URL: <[www.hse.ru/org/hse/wto\\_reference/doc\\_02\\_sogL02](http://www.hse.ru/org/hse/wto_reference/doc_02_sogL02)>.
- [2] Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. URL: <<https://docs.edeuniou.org>>
- [3] Roberts S., Moshes A. The Eurasian Economic Union: A case of reproductive integration? //Post-Soviet Affairs (Published online: 23 Nov. 2015). URL: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1060586X.2015.1115198>>.

- [4] EU Council. 2002. Regulation 178/2002: Laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety // Official Journal of the European Communities. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:en:PDF>>.
- [5] European Parliament and EU Council. Regulation 852/2004: On the hygiene of foodstuffs // Official Journal of the European Communities. 2004. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0001:0054:en:PDF>>.
- [6] European Commission. Regulation 16/2011: Laying down implementing measures for the Rapid alert system for food and feed // Official Journal of the European Communities. 2011. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:006:FULL&from=EN>>.
- [7] Commission of the European Communities (EC). White paper on food safety (COM (1999) 719 final) Brussels: European Commission, 2000.
- [8] *Van der Meulen B.* The structure of European food law // *Laws*. Vol. 2. P. 69–98.
- [9] European Parliament and EU Council. Regulation 882/2004: On official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules // Official Journal of the European Communities. 2004. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:165:0001:0141:EN:PDF>>.
- [10] European Commission. Regulation 2073/2005: On microbiological criteria for foodstuffs // Official Journal of the European Communities. 2005. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R2073&from=EN>>.
- [11] European Commission, Regulation 1881/2006: Setting maximum levels for certain contaminants in foodstuffs. Official Journal of the European Communities. 2006. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:364:0005:0024:EN:PDF>>.
- [12] European Parliament and EU Council. Regulation 470/2009: Laying down Community procedures for the establishment of residue limits of pharmacologically active substances in foodstuffs of animal origin, repealing Council Regulation (EEC) No 2377/90 and amending Directive 2001/82/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council // Official Journal of the European Communities. 2009. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:152:0011:0022:en:PDF>>.
- [13] European Parliament and EU Council. Regulation 396/2005: On maximum residue levels of pesticides in or on food and feed of plant and animal origin
-

- and amending Council Directive 91/414/EEC // Official Journal of the European Communities. 2005. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R0396&from=EN>>.
- [14] European Parliament. Report of the Temporary Committee of Inquiry into BSE on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE, without prejudice to the jurisdiction of the Community and national courts. 1997. URL: <[http://www.europarl.europa.eu/conferences/19981130/bse/a4002097\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/conferences/19981130/bse/a4002097_en.htm)>.
- [15] Технический регламент «О безопасности пищевых продуктов» ТР ТС 021/2011, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880. URL: <<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tehnreg/deptexreg/tr/Documents/TR%20TS%20PishevayaProd.pdf>>.
- [16] *Boguslavska K.* The first steps of the Eurasian Economic Union: Disputes, initiatives and results, ISN ETH Zurich. 2015. URL: <<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?ots591=eb06339b-2726-928e-0216-1b3f15392dd8&lng=en&size582=10&id=192642>>.
- [17] European Council. Directive 2000/29/EC: On protective measures against the introduction into the Community of organisms harmful to plants or plant products and against their spread within the Community // Official Journal of the European Communities. 2000. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:169:0001:0112:EN:PDF>>.
- [18] *Goldirova R.* The EU: a model impossible to export? // EU Observer. 2007. URL: <<https://euobserver.com/news/23753>>.
- [19] *Hoffman S., Harder W.* Food Safety and Risk Governance in Globalized Markets // Resources for the Future Discussion Paper. 2010. No. 09–44 (Wash.: Resources for the Future).
- [20] *Leibovitch E.* Food safety regulation in the European Union: toward an unavoidable centralization of regulatory powers // Texas International Law Journal. 2008. Vol. 43. Summer. P. 429–450.

Sedik D., Ulbricht C., Dzhamankulov N.<sup>1</sup>

## ***Control system food safety in the European Union and the Eurasian Economic Union***

The comparison of legislation and institutions in the field of food safety in two unions at the supranational and country levels. The conclusions drawn from the comparison of the key differences in the systems of control of safety of food products of both these unions.

**Key words:** *food safety control system of the European Union, the Eurasian Economic Union.*

*Окончание следует.*

*Статья поступила в редакцию 16 января 2016 г.*

---

*1 Sadik David — Senior Agricultural Policy Officer in the FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest. E-mail: <David.Sedik@fao.org>. Ulbricht Carl — food safety economist, independent consultant, Erevan, Armenia. E-mail: <<http://www.fao.org/word/Regional/REV>>. Dzhamankulov Niritdin — consultant on technical regulation and SPS measures in trade, Bishkek, Kyrgyzstan. E-mail: <<http://www.fao.org/word/Regional/REV>>.*

# Специфика организации международных лизинговых сделок в хозяйственной практике российских компаний

Рассмотрены особенности российских таможенных процедур при ввозе иностранного оборудования по договорам международного лизинга. Выявлены преимущества и недостатки международного лизинга для стран — участниц ЕАЭС. Обозначены направления государственной поддержки международной лизинговой деятельности в России.

**Ключевые слова:** международный лизинг, прямые иностранные инвестиции, таможенный союз, экономические санкции.

Возможности инновационного развития национальной экономики напрямую связаны с качеством и объемом привлекаемых инвестиций в ее реальный сектор. В нашей стране до сих пор объемы инвестирования в высокотехнологические отрасли крайне недостаточны, что, по мнению многих исследователей, актуализирует проблему совершенствования деятельности инвестиционных институтов, а также поиска современных и надежных инвестиционных инструментов.

Международный лизинг — один из механизмов, обеспечивающих появление иностранного капитала в отраслях национальной экономики страны. Если иностранный инвестор осуществляет на территории РФ в качестве арендодателя финансовую аренду (лизинг) оборудования, обозначенного в разделах XVI, XVII Товарной номенклатуры внешнеэкономической (ТН-ВЭД) деятельности Таможенного союза стоимостью, превышающей 1 млн руб., то такая аренда относится к прямым иностранным инвестициям [1].

На фоне экономических санкций основные направления национальной промышленной политики реализуются в условиях износа основных средств в среднем по стране на 49,4% [2]. Резкое снижение мировых цен на нефть

---

<sup>1</sup> Весина Виктория Владимировна — кандидат экономических наук, сотрудник кафедры мировой экономики ФГБОУ ВО «Государственный университет управления». E-mail: vesinavv@gmail.com.

и уменьшение в связи с этим доходов государственного бюджета, отсечение страны от дешевых, долгосрочных, крупных источников международного кредитования порождает серьезные проблемы финансирования развития отраслей отечественной промышленности. Таким образом, международный лизинг становится эффективным финансовым механизмом реализации торговой и промышленной политики государства.

Значимое влияние на развитие международного лизинга в России оказали экономические санкции, выразившиеся в запрете экспорта некоторых отечественных товаров (например, экспорт ракетных двигателей в США), а также импорта российским предприятиям промышленности современных технологий и техники (например, технологии добычи нефти в Арктике и на шельфе). К проблеме санкций следует добавить и проблему крайне невысокого объема производства обрабатывающих отраслей национальной промышленности [3]. На этом фоне в России в докризисные годы серьезно увеличился импорт продукции машиностроения (в 1999–2008 гг. данный показатель возрос в 14 раз) [4]. Межстрановые сравнения также показывают, что в докризисный период (до 2008 г.) доля лизинга в совокупном объеме покупаемых основных средств составляла от 9 до 15%, тогда как, например, в ЕС — 40%, США — 50, Азии — до 80% [5].

На рис. 1 представлена доля иностранных предметов лизинга в общей доле основных фондов, передаваемых в аренду. Особенностью отечественного рынка является высокая доля объектов лизинга, закупаемых за рубежом.

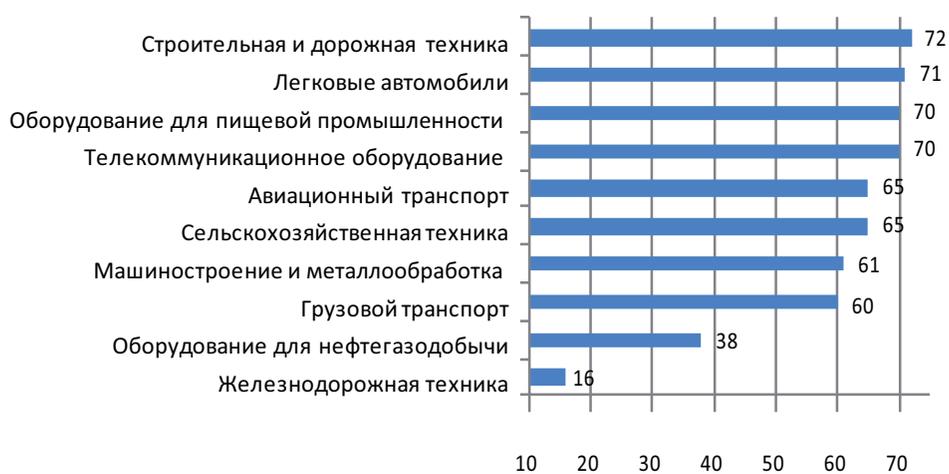


Рис. 1. Удельный вес иностранных объектов лизинга на лизинговом рынке России в 2014 г., %

Источник: составлено по: Развитие рынка за 9 месяцев 2014 года // Эксперт РА  
 URL: <[http://raexpert.ru/researches/leasing/leasing\\_9m2014/part3/](http://raexpert.ru/researches/leasing/leasing_9m2014/part3/)>.

Данные рис.1 отражают серьезную зависимость российского лизинга от импорта, что является особой угрозой в условиях продолжающегося действия экономических санкций. Следовательно, необходима переориентация либо на внутренний лизинг, либо на импорт лизинговых объектов из стран Латинской Америки и Юго-Восточной Азии.

Ключевая цель деятельности зарубежных лизинговых компаний в России — финансирование реализации оборудования производственных транснациональных компаний (ТНК) для отечественных предприятий и зарубежных предприятий, работающих в нашей стране. Банки ведущих развитых стран воздерживаются от больших объемов инвестиций в российскую сферу лизинга по причине высокого уровня резервных требований по российским кредитам, которые предусмотрены в их странах. Несколькими западными ТНК созданы филиалы и совместные предприятия в России, связанные не только кэптивным лизингом (зависящим от конкретного производителя), но и лизингом разного оборудования. Наиболее активны на российском лизинговом рынке компании Германии, Китая, Италии, Великобритании, Финляндии, США. Наиболее частыми предметами лизинга являются воздушные и морские суда, произведенные в странах ЕС и США, а также производственное оборудование и наземный транспорт.

На современном этапе требуется разработка новых подходов к исследованию лизинговых процессов в экономике России, что в полной мере касается и международного лизинга. Специфика развития лизинга в последние годы обусловлена политикой экономических санкций и новым видением политики импортозамещения, что требует углубленного подхода к исследованию международного лизингового предпринимательства с участием российских хозяйствующих субъектов.

В современных условиях выделяются следующие новые закономерности развития международного лизинга в России:

- 1) в условиях нестабильности экономики актуализируется проблема разработки нового инструментария управления международным лизингом, что происходит по причине удорожания лизингового продукта, отсекается малых сделок, уменьшения ассортимента объектов лизинга (это, в свою очередь, означает усиление конкурентных позиций крупных государственных компаний в международном лизинге либо крупных частных предприятий, обладающих системой связей и кредитными инструментами);
- 2) в условиях кризиса обостряется проблема задолженности по международному лизингу, что снижает его результативность с точки зрения эффекта мультипликатора для инвестиций;
- 3) актуализируется проблема изменения институциональной среды международного лизинга;
- 4) обостряется проблема корректировки стратегий международного лизинга в условиях пересмотра импортозамещающей политики (некоторые зарубежные лизинговые компании вынуждены уйти с рынка, поскольку санкции существенно ограничивают сферу их деятельности).

В табл. 1 представлены барьеры, препятствующие развитию международного лизинга в России, а также его преимущества как гибкого финансово-экономического инструмента.

*Таблица 1*

**Барьеры для развития международного лизинга в России и его основные преимущества**

Барьеры	Преимущества
Низкая эффективность судебных разбирательств	Обеспеченность сделок (право собственности на оборудование сохранится за лизингодателем, что даст возможность собственнику вернуть имущество, если лизингополучатель не выполнит свои обязательства). Другие кредиторы при этом не вправе его востребовать для погашения долга
Дефицит средств у лизинговых компаний (при реализации крупных международных инвестиционных проектов лизинговым компаниям необходимы дешевые ресурсы)	Кредитные требования не являются жесткими. Лизинговые компании не берут вклады населения и это позволяет им минимизировать размер капитала. Следовательно, если лизинговая компания будет неплатежеспособной, финансовая система не пострадает
Чтобы получить оборудование в международный лизинг, российская компания должна четко гарантировать исполнение своих обязательств	Участники международной лизинговой сделки способны принимать на себя конкретные риски (речь идет о разделении рисков)
Правовая неопределенность в отношениях с партнерами, что ведет к росту вероятности рисков сделок международного лизинга	Условиями международного лизингового договора определены участники, значит, есть возможности установления дополнительных услуг на основе действующего законодательства
Развитие международного лизинга замедляется ввиду различий в законодательных базах по бухгалтерской отчетности, налогообложению, основанных на национальном режиме каждой из стран	Налоговый режим, предусматривающий ряд специальных условий, которые позволяют использовать лизинг в качестве уникального механизма при модернизации оборудования

*Источник: составлено автором.*

Как отмечалось выше, в условиях санкций возрастает значение стратегии импортозамещения, в том числе применительно к сырьевой составляющей промышленной политики. Это объясняется почти полным запретом на экспорт в Россию технологий и оборудования для комплекса топливно-энергетического топлива. Лизинг при реализации импортозамещающей стратегии должен нацеливаться на приобретение нового оборудования, технологий и машин для производства аналогов зарубежных товаров (речь идет главным образом об импортно-промышленном лизинге) [6].

Основным вопросом при оценке экономической эффективности международного лизинга является определение места реализации данного вида услуг по российскому законодательству. Если местом реализации является

Россия, то лизингополучатель должен платить налог на добавленную стоимость (НДС) дважды: при ввозе имущества и при оплате лизинговых платежей. Касательно уплаты НДС по лизинговым платежам, этот налог будет взиматься лишь тогда, когда местом реализации лизинговых услуг будет признана территория РФ [8].

С 2010 г. таможенное регулирование внешнеэкономической деятельности в России осуществляется на основе Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) [9]. При ввозе на таможенную территорию Таможенного союза имущества, произведенного за рубежом (в частности, оборудования), которое получено в рамках договора международной финансовой аренды, российское промышленное предприятие должно уплачивать таможенные платежи (НДС и таможенную пошлину), размеры которых зависят:

- от таможенной процедуры, под которую будет помещен товар (при выборе таможенной процедуры важно учитывать, что по окончании некоторого срока имущество перейдет в собственность лизингополучателя либо будет возвращено лизингодателю);
- того, каким методом будет рассчитываться таможенная стоимость ввезенного имущества [10].

В перечне таможенных процедур, приведенных в ст. 202 ТК ТС, нас интересует лишь две процедуры:

- выпуск для внутреннего потребления;
- временный ввоз (допуск).

Если иностранные товары помещаются под таможенную процедуру «выпуск для внутреннего потребления», они находятся на таможенной территории ТС без ограничений пользования и распоряжения (ст. 209 ТК ТС). Для помещения товаров под указанную процедуру следует:

- оплатить ввозную таможенную пошлину и налоги;
- соблюсти ограничения и запреты;
- предоставить документы, подтверждающие соблюдение ограничений ввиду принятия специальных защитных, компенсационных и антидемпинговых мер.

Когда перечисленные условия будут выполнены, товар приобретет статус товара ТС. Данное правило не работает, если имеют место льготы по уплате налогов, пошлин (но при ввозе имущества по договору финансовой аренды льготы, как правило, не предоставляются). Если в конечном счете лизинговое имущество перейдет в собственность лизингополучателя, логично разместить его под процедуру «выпуск для внутреннего потребления» (это значит, что промышленное предприятие должно будет уплатить в полном размере ввозную пошлину и НДС).

Процедура «временный ввоз» предполагает, что в течение установленного срока иностранные товары используются на таможенной территории ТС

с полным или частичным условным освобождением от уплаты ввозных пошлин налогов, а также без принятия нетарифных мер с последующим помещением под процедуру «реэкспорт» (ст. 277 ТК ТС). Срок временного ввоза устанавливается на основе заявления декларанта с учетом целей этого ввоза (п. 1 ст. 278 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ) [10], но продолжительностью не более двух лет.

Если лизинговое имущество останется в собственности лизингодателя, а передача его в собственность лизингополучателя не предполагается, такое имущество можно поместить под процедуру «временный ввоз», и предприятие будет иметь возможность реальной экономии на таможенных платежах или уплатить их в рассрочку.

Однако рассматриваемый финансово-экономический инструмент не лишен недостатков. Классический финансовый лизинг выгоден только тогда, когда иностранная компания готова предложить лизинговые услуги, которые более интересны, чем аналогичные услуги российской компании. Но зарубежные компании такие продукты на отечественном рынке не предлагают.

Международный лизинг интересен, в частности, за счет льготного налогообложения, однако в этом случае можно вести речь лишь о рассрочке оплаты таможенных пошлин, а лизинговое имущество будет подлежать вывозу с территории России в конце срока, что говорит о недостаточной эффективности его использования, поскольку лизингополучатель должен будет оплатить (хотя и с рассрочкой) все таможенные платежи, но при этом не получить в собственность имущество на территории нашей страны. Кроме того, таможенные органы относят международный финансовый лизинг к группе риска (к сделкам, которые могут привести к неуплате таможенных платежей), поэтому внимание фискальных органов к субъектам внешнеэкономической деятельности по подобным проектам повышенное, а следовательно, со стороны таможенных органов могут быть потребованы дополнительные меры обеспечения, что усложнит администрирование контракта либо вызывает дополнительные затраты.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что преимуществ от практики международного лизинга не так уж и много. Выгоды международного лизинга появляются, когда лизингополучатель освобожден от таможенных платежей при ввозе и от оплаты налог на добавленную стоимость по лизинговым платежам, а такая ситуация возможна лишь в отношении ограниченного имущества, аналоги которого не производятся в России, и лишь в отношении тех предметов лизинга, по которым местом реализации будет иностранное государство. В связи с этим международный лизинг в Российской Федерации в ближайшие годы получит свое развитие лишь в сегменте авиаперевозок, где его максимально поддерживает государство.

Крайне актуальными остаются вопросы возможности применения международного лизинга для расширения международного экономического сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Следует отметить, что внутри Таможенного союза администрирование международного лизинга затруднено, но здесь имеют место и реальные финансовые недочеты такой схемы. В рамках Таможенного союза нет как такового понятия «импорт», в связи с чем процедура сделок по международному лизингу упрощена в реализации. Однако в этом случае важную роль играют налоговые аспекты и территория, признаваемая местом оказания услуги. Если речь идет об оборудовании, то это будет территория лизингополучателей (следовательно, именно у них возникает обязанность по уплате НДС). Если иметь дело с транспортными средствами, то это будет территория лизингодателя. Поэтому при лизинге транспортных средств именно лизинговая компания обязана оплатить НДС, а источником этой оплаты будет являться ее клиент (резидент другой страны ТС). Вместе с тем между государствами нет механизмов зачета/возврата НДС, поэтому при лизинге транспортных средств лизингополучатель, по сути, утратит НДС, оплачиваемый в структуре лизинговых платежей, на стоимость услуги лизинговой компании, являющейся резидентом другой страны ТС.

В качестве еще одной сложности следует назвать законодательное регулирование налога на имущество, поскольку в странах ТС этот налог оплачивается по-разному. При этом независимо от размера действующих на территории лизингополучателя ставок налога его будет платить лизинговая компания. При этом так называемый фактор баланса не будет играть роли, поскольку учет предметов лизинга на балансе зарубежного государства автоматически не создает обязанностей по уплате налога у той стороны, где этот предмет не учитывается. Когда в стране лизинговой компании налог на имущество законодательно предусмотрен, а в стране лизингополучателя он отсутствует, налоговые органы лизингодателя этот налог, скорее всего, взыщут. Следовательно, лизинговая компания обязана его включать в структуру лизинговых платежей, что в конечном счете также отрицательно отразится на экономике сделок по международному лизингу внутри ТС. Таким образом, на данном этапе развития международного лизинга в странах — участницах ЕАЭС для лизингодателей выгоднее и проще создавать дочерние компании на сопредельных территориях, нежели оформлять международный лизинг в Республике Казахстан или в Республике Беларусь.

В 2009 г. Правительством РФ было принято решение о создании специального Агентства по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (далее — ЭКА), призванного стать ключевым инструментом роста эффективности внешнеэкономической деятельности страны. Это Агентство покрывает значительные риски осуществления экспортных операций. Вместе с тем в данном Агентстве не уделяется должного внимания лизингу как ин-

струменту выхода экономики из кризиса. Поэтому взаимодействие между ЭКА и отечественными лизингодателями в сфере экспортного и импортного лизинга должно быть усилено, что расширит потенциал выхода лизингодателей страны на зарубежные рынки лизинга.

Следует отметить, что во многих странах есть такие агентства, которые страхуют экспортные риски поставок товаров/услуг в другие страны, что позволяет привлекать внешние финансы на выгодных условиях и по низким ставкам. В связи с этим преимущества, которые могут получить участники лизинговой деятельности, сводятся к следующему:

- большой срок финансирования и низкая его стоимость (даже учитывая страховую премию со стороны ЭКА;
- возможность финансировать до 80–85% стоимости импортируемого оборудования под гарантии со стороны ЭКА;
- фактически беззалоговое кредитование компании на приобретение новейшего оборудования.

В заключение хотелось бы обозначить направления совершенствования государственной поддержки международного лизинга в России. Их необходимость продиктована описанными выше факторами, сдерживающими развитие рассматриваемой деятельности в нашей стране.

На современном этапе необходимо формирование оптимального механизма государственной поддержки международного лизинга в России, в частности, речь идет:

- о поддержке компаний, потребляющих зарубежные лизинговые услуги;
- поддержке компаний, оказывающих лизинговые услуги на внешних рынках;
- прямом финансировании компаний, реализующих стратегически значимые проекты международного лизинга.

Необходимо также разработать механизм государственного гарантирования, позволяющий уменьшить риски субъектов лизинговых отношений на основе механизмов государственно-частного партнерства. Чтобы снизить валютные риски, необходимо контролировать открытые валютные позиции лизингодателей и совершенствовать методики финансового учета, что предотвратит формирование «искусственного» убытка лизингодателя, связанного с резким колебанием валютных курсов. Эффективной мерой государства могло бы стать государственное субсидирование с целью возмещения части затрат на лизинговые платежи (это должно касаться компаний инфраструктурных отраслей, малых предприятий и инновационных компаний, которым необходимо возмещать платежи за приобретение нового оборудования внутреннего производства, тем самым оказывая поддержку отечественному производителю). Ну и наконец, нужно создать прозрачные условия для субъектов лизинговых отношений и снизить административное давление на них.

## Источники

- [1] Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ (в ред. Федерального закона от 5 мая 2014 г.) «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации». URL: <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_16283/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16283/)>.
- [2] Российский статистический ежегодник. 2015: стат. сборник. М.: Росстат, 2015. С. 304.
- [3] *Чекмарев В.* Гармонизация промышленной политики и процессов реиндустриализации // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. 2014. № 6. С. 126.
- [4] *Сухарев О.С.* Экономическая политика реиндустриализации России: возможности и ограничения // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 24 (213). С. 3.
- [5] *Адамов Н.* Лизинг: правовая сущность, экономические основы, учет и налогообложение / Н. Адамов, А. Тилов. СПб.: Питер, 2006.
- [6] *Цыпина С.* Стратегия развития промышленной политики России с использованием инструмента лизинга. URL: <<http://uecs.ru/component/flexicontent/items/item/3468-2015-04-28-08-27-14?pop=1&tmpl=component&print=1>>.
- [7] Выгоден ли международный лизинг. URL: <<http://alfaleasing.ru/wiki-leasing/spornye-voprosy-lizinga/vygoden-li-mezhdunarodnyy-lizing/>>.
- [8] Таможенный кодекс Таможенного союза (в ред. 2016 г.). URL: <<http://tktsrf.ru/>> (дата обращения: 10.10.2016).
- [9] Международный лизинг: определяем размер таможенных платежей. URL: <<http://www.brokert.ru/material/mezhdunarodnyy-lizing-razmer-tamozhennyh-platezhey>> (дата обращения: 10.10.2016).
- [10] Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г.) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2016 г.). URL: <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_107181/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107181/)>.

Vesina V.<sup>1</sup>

## *Specificity of organizing international leasing transactions in the business practices of Russian companies*

The details of Russian customs procedures for import of foreign equipment on contracts for international leasing are described. Advantages and disadvantages of international leasing for the countries-participants of the EAEU are revealed. The directions of state support of international leasing activities in Russia are indicated.

**Key words:** *international leasing; foreign direct investment; custom union; economic sanctions.*

Статья поступила в редакцию 15 марта 2016 г.

---

<sup>1</sup> Vesina Victoria — Candidate of Economic Sciences, Department of World economy, State University of Management. E-mail: vesinavv@gmail.com.

## Китай на мировом рынке услуг

Рассмотрены современные тенденции сектора услуг Китая, для чего исследованы актуальные характеристики его третичного сектора и проанализировано участие Китая в международной торговле услугами и глобальных цепочках создания стоимости услуг, структура экспорта коммерческих услуг, показатель выявленных сравнительных преимуществ в различных отраслях, индекс ограниченности торговли услугами. На этой основе сделаны выводы о схожих и различных чертах сферы услуг России и Китая. Кроме того, представлен обзор горизонтальных мер торговой политики Китая и государственного регулирования в отдельных отраслях, а также обязательств государства в рамках преференциальных торговых соглашений.

**Ключевые слова:** торговля услугами, международная торговля, конкурентоспособность, глобальные цепочки стоимости, сектор услуг.

### Значение сектора услуг в Китае

В Китае третичный сектор обеспечивает рабочими местами 45% экономически активного населения и является источником создания 45% добавленной стоимости, благодаря чему ежегодно экономический рост увеличивается на 8,3%. Однако такие показатели являются достаточно низкими для страны со средним уровнем дохода. В Китае доля экспорта коммерческих услуг составляет менее 3% в ВВП.

Развитие сектора услуг в Китае сдерживается сложившейся ориентацией страны на экспорт продукции обрабатывающей промышленности и сохраняющимися барьерами для торговли и инвестиций в секторе услуг.

В рамках 12-го пятилетнего плана (2011–2015) китайское Правительство выделило развитие сектора услуг и торговли услугами в качестве приоритетного стратегического направления [1]. Предполагалось, что Китай перейдет

---

<sup>1</sup> Матюхина Анастасия Игоревна — ассистент Департамента мировой экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: <aimatyukhina@gmail.com>. Бирюкова Ольга Владимировна — кандидат экономических наук, доцент департамента мировой экономики, научный сотрудник Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: <Olga.Birjukova@mail.ru>.

к более активной стратегии в ключевых секторах услуг: финансы, логистика, образование, здравоохранение. Важной целью Правительства страны было стремление занять одно из лидирующих мест среди крупнейших экспортеров транспортных, туристических, строительных услуг, а также в отдельных под-секторах услуг, по которым были выявлены сравнительные преимущества. План был нацелен на совместную разработку программы как для торговли услугами, так и для торговли товарами, а также на повышение технологической и наукоемкой составляющей внешней торговли.

В результате реализации этой программы сектор услуг действительно увеличился, однако темпы роста оказались значительно ниже ожидаемых. Для раскрытия огромного потенциала сектора услуг необходимо укрепление предпринимательского сектора, обеспечение занятостью быстрорастущей рабочей силы, облегчение условий торговли, ускорение внедрения продвинутых методов управления и повышение общей экономической эффективности.

В течение последних лет импорт услуг продолжал приобретать все большее значение как элемент общего объема импорта. При этом импорт услуг вырос на фоне снижения импорта товаров. С учетом показателей платежного баланса в 2015 г. на услуги пришлось 22,9% китайского импорта по сравнению с 15,6% в 2013 г. Доля услуг в общем объеме экспорта Китая возросла с 8,8% в 2013 г. до 12,3% в 2015 г. В структуре китайского экспорта увеличиваются объемы таких видов услуг, как поездки, строительные, информационно-телекоммуникационные (ИКТ)<sup>1</sup>, финансовые и деловые, а доля транспортных, производственных и государственных услуг, напротив, падает. В импорте основные расходы приходятся на поездки (свыше 60% всего импорта) и транспортные услуги (16%) (см. рис. 1).

## **Участие Китая в глобальных цепочках создания стоимости услуг**

Услуги китайских экономических агентов являются источником создания 27,7% добавленной стоимости всего экспорта, в то время как доля услуг иностранного происхождения составляет 14,2% добавленной стоимости китайского экспорта [2], что значительно выше, чем среднее значение, рассчитанное для стран — участниц ОЭСР. Таким образом, в совокупности услуги являются источником 42% добавленной стоимости экспорта, что, с одной стороны, ниже среднего показателя ОЭСР, но с другой — достаточно стабильный результат на протяжении последних 20 лет.

---

<sup>1</sup> Под услугами ИКТ Всемирный банк понимает компьютерные услуги и услуги связи (телекоммуникационные, почтовые и курьерские), а также информационные услуги.

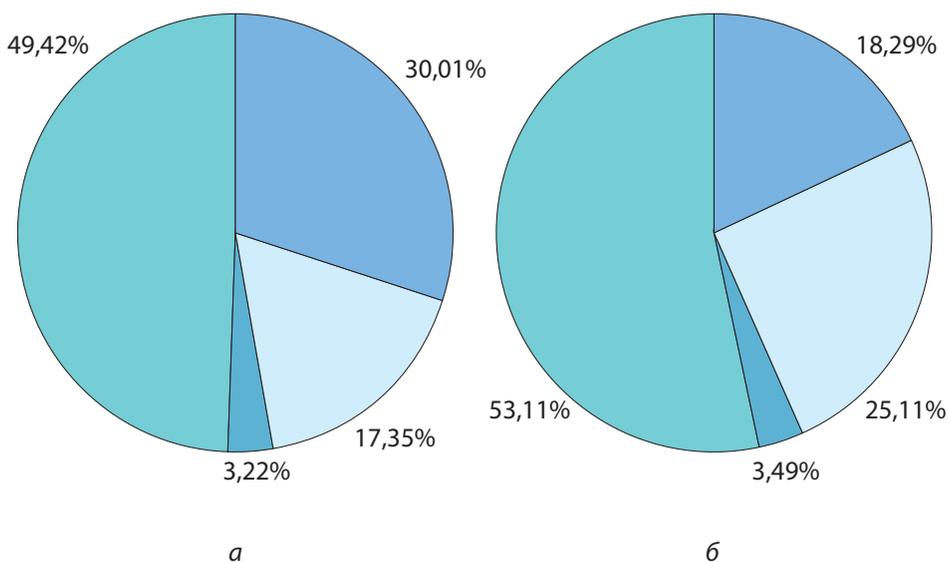


Рис. 1. Структура экспорта коммерческих услуг, % экспорта услуг, в Китае (а) и России (б):  
 ■ транспортные услуги; ■ по организации поездок;  
 ■ страхование и финансовые услуги; ■ ИКТ-услуги и проч.

Источник: составлено авторами по World Development Indicators; UN Comtrade Database, World Integrated Trade Solution.

Рассматривая добавленную стоимость экспортируемых товаров, следует отметить наиболее высокий вклад услуг в секторах оптовой и розничной торговли и гостиничного дела, бизнес услуг, транспортных и информационно-телекоммуникационных. В совокупности данные сферы услуг объясняют 24,4% добавленной стоимости, в то время как 6,7% обеспечиваются финансовыми, страховыми и иными услугами.

Если рассматривать услуги по отдельным отраслям, то следует отметить, что наиболее высока доля добавленной стоимости, создаваемая услугами, в сфере ИКТ и электроники, где она превосходит 35%. В отличие от остальных отраслей, в данном секторе, наряду с горнорудной промышленностью, вклад услуг в формирование добавленной стоимости в Китае выше, чем в странах — участницах ОЭСР. Такие наблюдения могут объясняться отмечающейся с периода начала ИКТ-революции тенденцией к стимулированию развития инновационных малых и средних предприятий, а также выделению наукоемких сфер в качестве приоритета развития [3].

Доля услуг высока также в производстве электрического оборудования, бумажных изделий, типографском деле, а ее наименьшее значение отмечается в сельском хозяйстве. При этом в каждой из отраслей по секторам добавленная стоимость разбивается так же, как в целом в структуре экспорта конечных товаров с примечательным лидерством оптовой и розничной торговли и гостиничного дела [2].

В России, как и в Китае, доля услуг в добавленной стоимости экспорта невысока (42,5%): такие товарные позиции, как сырье и природные ресурсы, доля которых в экспорте страны существенна, не вовлекают значительное количество услуг в процесс производства. При этом в структуре услуг домашние услуги обуславливают свыше 35% добавленной стоимости, а участие иностранного фактора не превышает 8%.

В добавленной стоимости производственного экспорта в России наиболее высоки доли тех же секторов, что и в Китае, однако, если оптовая и розничная торговля и гостиничное дело сохраняют первенство (процент добавленной стоимости производственного экспорта, обеспечиваемый данным сектором услуг в России выше, чем во всех остальных странах — участницах и партнерах ОЭСР), то вклад транспортных и ИКТ-услуг в нашей стране, в отличие от Китая, выше, чем в сфере бизнес-услуг.

Среди экспортирующих отраслей наиболее высокий вклад услуг в добавленную стоимость отмечается в производстве моторных транспортных средств, где они обеспечивают немногим меньше половины добавленной стоимости, в том числе почти четверть приходится на услуги в сфере оптовой и розничной торговли. Высока доля услуг и в сфере производства неблагородных металлов, резины и пластика (свыше 40% [4]).

Сопоставляя отрасли России и Китая, в которых услуги обеспечивают наибольшую долю добавленной стоимости экспорта, следует отметить, что если в России услуги обуславливают свыше 30% добавленной стоимости почти во всех отраслях (за исключением горнодобывающей промышленности и сельского хозяйства), то в Китае, напротив, в большинстве отраслей доля услуг в добавленной стоимости значительно ниже. В категорию отраслей с высоким участием услуг в добавленной стоимости и в России, и в Китае входят производство электрического оборудования и бумажных изделий, типографское дело, химическая, текстильная, деревообрабатывающая промышленность, приборостроение.

## Развитие торговли услугами Китая и России

В течение последних десяти лет объем торгового оборота услугами между Россией и Китаем расширился более чем вдвое. В 2015 г. торговый оборот составил свыше 3 млрд долл. (для сравнения: в 2003 г. данный показатель не превышал 1,5 млрд долл.). Тем не менее уверенной положительной динамики в наращивании объемов торговли услугами не было: если в 2012 г. показатель достиг своего рекорда в 3,7 млрд долл., то в период мирового финансово-экономического кризиса наблюдалось резкое сокращение объемов торговли вплоть до 2 млрд долл. в 2009 г. (рис. 2).

Примечательно, что более значительным колебаниям был подвержен импорт услуг из Китая, сократившийся как в 2008–2009 гг., так и в последние годы.

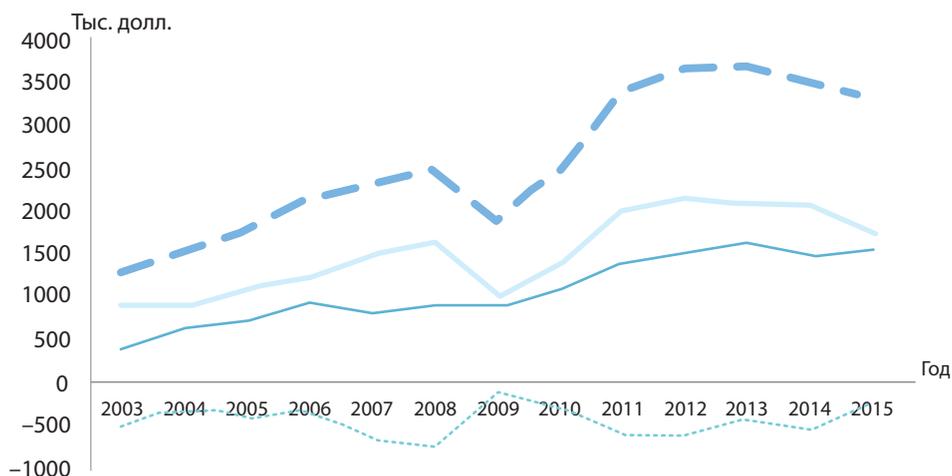


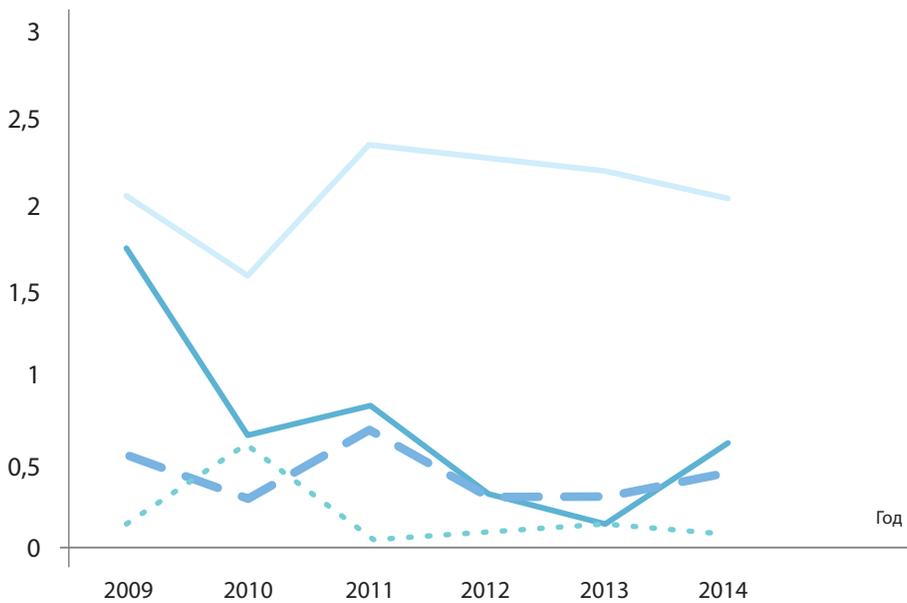
Рис. 2. Торговля услугами между Россией и Китаем, тыс. долл.:  
 — экспорт; — импорт; — оборот; •••• сальдо

Источник: составлено авторами по <[cbr.ru/statistics/?PrtlId=svs](http://cbr.ru/statistics/?PrtlId=svs)>.

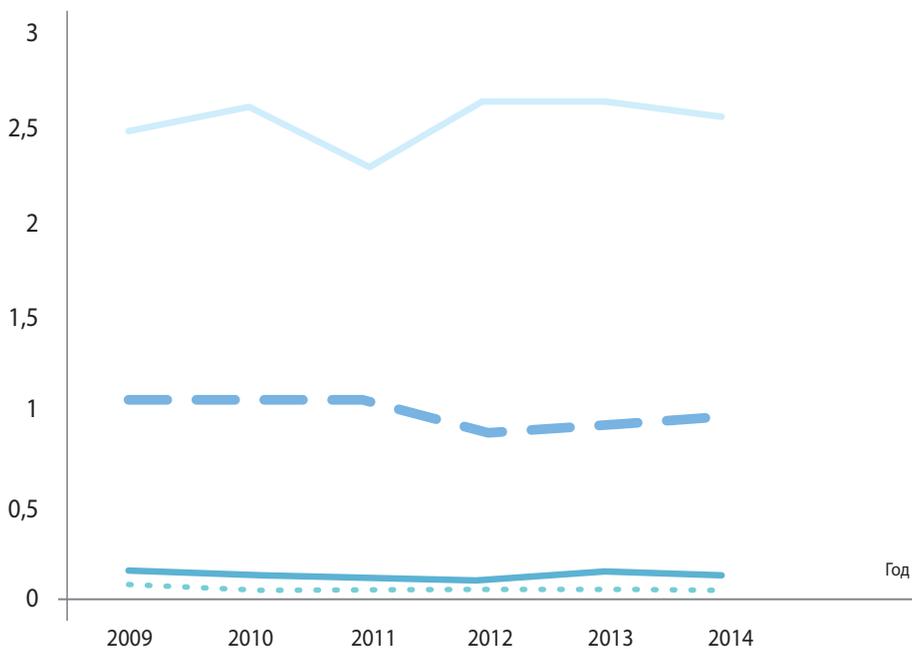
Напротив, экспорт услуг демонстрировал уверенный рост без существенных падений на протяжении всего рассматриваемого периода. Близко к постоянному было и небольшое отрицательное значение сальдо торгового баланса, колебавшееся в пределах 557 млн долл. В 2015 г. на фоне одновременных процессов наращивания экспорта и сокращения импорта услуг дефицит торгового баланса России в торговле услугами с Китаем сократился вдвое, составив 218 млн долл.

В 2014 г. в структуре российского экспорта в Китай 46% пришлось на поездки, 30% на транспортные, 11% на прочие деловые услуги и 7% на строительство. В то же время и в абсолютном, и в относительном выражении низок объем экспорта финансовых, информационно-телекоммуникационных, компьютерных и информационных услуг, а также по статье «Плата за пользование интеллектуальной собственностью». В 2014 г. большая половина всего импорта услуг из Китая пришлась на статью «Организация поездок», строительные услуги составили 15%, прочие деловые услуги — 11, транспортные — 7%.

Анализ индекса выявленных сравнительных преимуществ показал, что в обеих странах наиболее конкурентной отраслью является сфера организации поездок (см. рис. 1 и 3). ИКТ-услуги, напротив, на протяжении шести лет, включенных в анализ, демонстрировали значения индекса, наиболее близкие к нулю. Следует отметить, что несмотря на относительно низкие показатели в данной сфере, в рамках группы стран БРИКС Китай в течение последних шести лет является ключевым партнером России с точки зрения как экспорта ИКТ-услуг (составившего 84,2% экспорта, направляемого Россией в страны БРИКС в 2014 г.), так и импорта (74,4 млн долл. в 2013 г.), значительно опережая следующую за Китаем Индию [5].



а



б

Рис. 3. Выявленные сравнительные преимущества Китая (а) и России (б) в торговле услугами: — транспортные услуги; — поездки; — пенсионные, страховые и финансовые услуги; ••• ИКТ-услуги

Источник: составлено по [cbr.ru/statistics/?PrId=svs](http://cbr.ru/statistics/?PrId=svs); World Development Indicators; World Integrated Trade Solution.

В России сравнительные преимущества в каждой из названных сфер в рассматриваемый период сохранялись на стабильном уровне, небольшие колебания могли быть отмечены только в сфере услуг по организации поездок в 2011 г. В Китае, напротив, конкурентоспособность отдельных сфер услуг динамично изменялась. При этом, если в 2011 г. все из рассматриваемых сфер характеризовались высокими значениями индекса, то в последующие два года преимущества трех наиболее конкурентоспособных сфер значительно ослабевали. В 2014 г. как пенсионные, страховые и финансовые услуги, так и транспортные услуги продемонстрировали незначительное повышение индекса, которое, однако, не может быть отмечено в сфере ИКТ-услуг и организации поездок.

## **Индекс ограниченности торговли услугами: уровень барьеров**

Для Китая значительными остаются барьеры в торговле услугами: *индекс ограниченности торговли услугами* для данной страны превышает среднее значение, рассчитанное для группы стран — участниц и партнеров ОЭСР во всех секторах. Максимальные значения индекса достигаются по таким видам услуг, как услуги по доставке корреспонденции (0,85), радиовещание (0,78) и авиаперелеты (0,6). Компьютерные, архитектурные и логистические услуги, напротив, являются сферами, где ограничения наименее существенны. Значение индекса для данных позиций не превышает 0,25 [6]. Следует отметить, что данные показатели соотносимы с государственной политикой Китая в сфере прямых иностранных инвестиций. Так, в соответствии с Руководством по иностранным инвестициям в различных отраслях услуги курьера и радиовещания подпадают под категорию «запрещенных» для прямых иностранных инвестиций отраслей, а услуги авиаперевозчиков входят в разряд «ограниченных» сфер (ограничение иностранной доли собственности составляет 49%). Компьютерные услуги, напротив, отмечены как сфера, где инвестиции желательны [7].

В России барьеры в торговле услугами также высоки и проявляются, кроме прочего, в форме ограничений доли иностранного фактора в собственности, коротких разрешенных сроков пребывания в стране, необходимости сдачи экзамена по русскому языку, культуре и законодательству для получения разрешения на работу и проч. Более открытыми, чем в странах — участницах ОЭСР, являются такие сферы, как радиовещание, юридические и бухгалтерские услуги, а самыми низкими значениями индекса ограниченности торговли услугами характеризуются сферы оптовой и розничной торговли, услуги по перевозке наземными видами транспорта и логистика. Малое количество регулятивных нормативно-правовых актов в данных сферах связано с тем, что они в наибольшей мере оказывают воздействие на цену товара, получаемого конечным потребителем [8]. Чрезвычайно высок уровень ограничений в сферах услуг по погрузке и разгрузке, а также хранению и складскому сопровождению, где значения рассматриваемого показателя достигают единицы. В данных сферах Россия сохраняет за собой государственную монопо-

лию [9]. Далее по степени ограниченности следуют услуги авиаперевозчиков, где доля участия иностранного фактора ограничена 49% [10].

## Обзор мер торговой политики в области услуг

Меры горизонтального регулирования в отношении рынка услуг Китая определяют особенности торговли услугами посредством коммерческого присутствия. Так, предприятия с иностранными инвестициями включают предприятия с иностранным капиталом и совместные предприятия. Последние, в свою очередь, классифицируются как предприятия с совместной собственностью, где минимальная доля иностранного фактора составляет 25%, и контрактные предприятия, для которых иностранное участие не ограничено в терминах доли собственности, но определено как активное участие в управлении и деятельности компании. Обязательства Китая по каждому конкретному виду услуг определяют возможность иностранных акторов учреждать те или иные формы собственности на территории страны. В некоторых сферах (например, в розничной торговле) степень доступа на рынок устанавливается по географическому принципу: выделяется пять специальных экономических зон и шесть городов, где возможно создание совместных предприятий. В отношении большинства видов услуг (например, в сфере профессиональных услуг) разрешено лишь создание совместных предприятий, однако по большинству позиций для Китая закреплен переходный период, по истечении которого ограничения доли собственности иностранного фактора должны быть отменены. При этом следует выделить сферу туристических услуг, на которую, как отмечалось ранее, приходится значительная доля коммерческих услуг Китая. В данной сфере как предприятия с иностранным капиталом, так и совместные предприятия ограничены в возможности перевозки граждан Поднебесной по территории страны и за ее пределы.

В отдельных случаях обязательства Китая включают ограничения и трансграничной поставки услуг. Так, в сфере фрахтовых грузоперевозок поставка возможна лишь в портах, открытых для захода иностранных судов.

Деятельность представительств иностранных компаний не должна носить коммерческий характер, за исключением случаев, когда установлено иное, как, например, в случае предоставления юридических услуг.

Ограничения в сфере национального регулирования затрагивают в большей степени квалификацию поставщика в случае физического присутствия. Так, в случае предоставления услуг по переводу необходим трехлетний опыт работы, а для предоставления услуг в сфере образования (всех ступеней) требуется два года работы по специальности и степень образования не меньшая, чем бакалавриат или его эквивалент. Кроме того, в сфере строительных услуг финансирование реализуемых проектов должно быть обеспечено за счет иностранного участия [11].

**Банковские услуги.** Китай подошел к вопросу открытия банковского сектора очень осторожно. В частности, он ввел ограничения в сфере трудовых ресурсов и по другим вопросам, что осложнило доступ на рынок страны иностранных банков. Китай ограничил максимальную долю собственности одного иностранного инвестора в государственных банках показателем в 20%, в то время как суммарная доля собственности всех иностранных инвесторов ограничена 25%. Много разных ограничений существует в на внутреннем денежном рынке Китая. Эта сфера деятельности, особенно работа с физическими лицами, является наиболее интересной для иностранных банков. Однако согласно существующим ограничениям подать заявку на работу в этой сфере могут только зарубежные банки, у которых есть представительство в Поднебесной и суммарный размер активов которых превышает 10 млрд долл. Более того, уже после лицензирования такие банки должны проработать на китайском рынке в течение трех лет и получать прибыль в течение двух лет подряд, прежде чем получить право предоставлять полный спектр услуг на внутреннем китайском денежном рынке. К этому следует добавить, что отдельные меры ограничивают виды деятельности, которыми могут заниматься иностранные банки, действующие в Китае через отделения, без открытия филиалов.

**Страхование.** В сфере страховых услуг на рынке Китая существуют значительные ограничения для деятельности иностранных компаний, при том что их доля на рынке остается очень низкой. В сегменте страхования жизни Китай разрешает иностранным компаниям осуществлять свою деятельность только в форме совместных предприятий с 50%-ной долей иностранной собственности. Рыночная доля этих совместных предприятий составляет менее 4%. Для других сегментов, а именно для пенсионного страхования и страхования здоровья, в Поднебесной также введено 50%-ное ограничение иностранной собственности. В то время как Китай разрешает полностью иностранные филиалы в других сегментах страхования (например, страхование собственности или от несчастных случаев), рыночная доля зарубежных инвестируемых компаний в этом секторе не более 1%. Китайский рынок страхования от политических рисков совершенно закрыт для иностранного участия.

**Телекоммуникационные услуги.** Ограничения, существующие в Китае на телекоммуникационные услуги, создают существенные барьеры для доступа на рынок иностранных поставщиков. С момента присоединения Китая к ВТО иностранным поставщикам выдано менее 30 лицензий, в то время как число лицензий, выданных китайским поставщикам, исчисляется сотнями. Кроме того, китайские ограничения по базовым телекоммуникационным услугам (такие как неформальные запреты на новый выход, условие доступа на рынок иностранных поставщиков только путем создания совместного предприятия с государственной компанией, излишне высокие требования к капиталу) блокируют зарубежным поставщикам доступ к китайскому рынку базовых телекоммуникационных услуг. В мае 2013 г. Китай опубликовал правила участия в пилотной программе для перепродажи мобильных услуг. Эта программа была направлена на улучшение условий

конкуренции на китайском рынке, для которого характерна высокая концентрация. Однако иностранные компании не были допущены к участию в этой программе. Власти Китая обещали открыть данный сектор услуг для иностранных инвесторов к 2016 г., но принятие каких-либо мер, делающих это возможным, пока так и не последовало.

Следует отметить, что в России, как и в Китае, значительное количество ограничений доступа на рынок услуг относится к поставке посредством коммерческого присутствия: по отдельным видам услуг оно возможно только для юридических лиц. Данное ограничение для ряда услуг по истечении установленного переходного периода будет смягчено. Например, в сфере страхования и перестрахования по истечении девяти лет с момента присоединения нашей страны к ВТО станут возможными открытие филиалов иностранных компаний, а также деятельность иностранных страховщиков. Более широкий список форм собственности определен, например, для поставки услуг в сфере рыбной ловли, которая также возможна для обществ с ограниченной ответственностью и предприятий с совместной собственностью. В таких сферах, как розничная и оптовая торговля, закрепляется возможность создания государственной монополии на производство этилового спирта, алкоголя и продуктов, содержащих алкоголь; а образовательные услуги могут оказываться на всех ступенях, кроме высшего образования, только некоммерческими организациями. Установлен также ряд ограничений на долю иностранного участия в капитале. Так, в сфере телекоммуникаций она ограничена 49% уставного капитала. Среди прочих ограничений можно выделить следующие: основателем агентства средств массовой информации может быть только гражданин России, а услуги в сфере кинематографии и видеопроекции могут быть оказаны только по разрешению местных органов власти.

Отдельное внимание следует уделить сфере банковских и иных финансовых услуг за исключением страховых, где коммерческое присутствие существенно ограничено. Предприятия, предоставляющие банковские услуги, могут быть представлены в форме юридического лица или представительства иностранного банка. Статус банка должен быть закреплен за предприятием в соответствии с законодательством страны регистрации юридического лица. При этом участие иностранного капитала во всей банковской системе России не может превышать 50%, что является предметом регулирования Центрального банка РФ.

В отношении предоставления иных финансовых услуг, кроме указанного выше, следует отметить, что доля иностранного фактора в капитале профессиональных участников рынка ценных бумаг не может превышать 25%. При этом доля отдельного юридического лица (как резидента, так и нерезидента РФ) в капитале участников фондового рынка не может превышать 20%, а участие нерезидентов и их представительств в специальных депозитариях, инвестиционных, негосударственных пенсионных и коллективных фондах также ограничивается 25%. В клиринговой деятельности участие иностранных предприятий невозможно.

Поставка услуг способом физического присутствия также является предметом регулирования. Ограничения устанавливают долю задействованных в деятельности предприятия граждан России и требования к их профессиональному опыту. Например, предприятия, оказывающие услуги в сфере обслуживания и ремонта железнодорожного транспорта, а также перевозки пассажиров? могут принимать на работу только российских граждан. Кроме того, 75% работников адвокатских бюро должны иметь гражданство РФ и опыт профессиональной деятельности не менее трех лет.

Для таких способов поставки услуг, как трансграничная поставка и потребление за рубежом, обязательства РФ устанавливают необходимость предоставления поставщиками сертифицированных отчетов в соответствии с законодательством страны. Такие ограничения установлены, например, для адвокатской деятельности, в сфере бухгалтерских услуг, а услуги в сфере архитектуры и планирования городской застройки могут оказываться только с участием архитектора — гражданина РФ [12].

Таким образом, рынок услуг обеих стран оказывается предметом значительного регулирования. При этом поставка услуг посредством коммерческого присутствия является сферой наиболее строгого контроля.

## **Участие страны в зонах свободной торговли по услугам и инвестициям: обзор обязательств**

На сегодняшний день Китай является участником 13 соглашений о свободной торговле [13], охватывающих отношения с 17 иностранными торговыми партнерами, а также Гонконгом и Макао. Большинство соглашений заключено со странами-участницами расширенного формата взаимодействия в рамках Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), что становится особенно актуальным в связи с ведущимися переговорами о создании Всестороннего регионального экономического партнерства.

В рамках кооперации Китай–АСЕАН с 2007 г. действует Соглашение о торговле услугами, а с 2009 г. предметом либерализации стала инвестиционная деятельность [14; с. 35–40]. Примечательно, что кроме режима благоприятствования, закрепляемого соглашением по инвестициям, определены также компенсации иностранным инвесторам, терпящим убытки в результате неблагоприятной конъюнктуры рынка страны приема [15]. Соглашения носят одновременно как двусторонний характер, так и региональный, закрепляя отношения Китая с каждой из стран — участниц АСЕАН. Тем не менее зона свободной торговли между Китаем и Сингапуром закреплена и в рамках отдельного соглашения, заключенного в 2008 г. Соглашение содержит отсылки к зоне свободной торговли между Китаем и АСЕАН, а также нормативно-правовые основы либерализации торговых отношений между странами, в том числе в сфере услуг, где особое место уделено упрощению бизнес-визитов, т.е. поставок услуг путем

физического присутствия [16]. Среди других участниц формата АСЕАН+6 заключены двусторонние соглашения о зоне свободной торговли между Китаем и Республикой Корея, а также Китаем и Новой Зеландией. Кроме того, рассматривается возможность заключения соглашений с Индией и Японией. К этому следует добавить, что обязательства Китая в торговле услугами и инвестиционной активности закрепляются в рамках соглашений о зоне свободной торговли с Пакистаном в Азии, тремя странами Латинской Америки (Чили, Перу и Коста-Рикой), двумя европейскими государствами (Исландией и Швейцарией). Примечательно, что ни с одним из торговых партнеров Китая у России не заключены соглашения о зоне свободной торговли.

Анализ развития двусторонней торговли услугами между Россией и Китаем указывает на тенденцию к расширению взаимодействия. Рост объемов торговли может, в частности, объясняться тем, что страны имеют ряд схожих черт. Так, можно отметить, что услуги являются ключевыми драйверами создания добавленной стоимости в схожих отраслях: и в России, и в Китае к их числу относится производство электрического оборудования, бумажных изделий, типографское дело и др. К тому же показатель выявленных преимуществ демонстрирует наиболее высокие значения для одинаковых сфер услуг, среди которых в обеих странах выделяются услуги по организации поездок.

Однако нельзя отрицать и различий в структуре третичного сектора рассматриваемых стран. Так, показатель ограниченности торговли услуг свидетельствует о том, что наиболее закрытой сферой в Китае являются услуги по доставке корреспонденции, в то время как в России близкие к единице значения индекса зафиксированы для погрузочно-разгрузочных работ и услуг по оказанию складского сопровождения. Структура добавленной стоимости, создаваемой в экспортирующих индустриях также различна: если в России на долю услуг приходится свыше трети добавленной стоимости практически во всех отраслях, то в Китае соответствующий показатель значительно ниже.

Подводя итог, следует отметить, что, с одной стороны, неоспоримым является наблюдающийся в последнее время рост роли услуг в экономике Китая. Об этом свидетельствуют анализ международной статистики (расширение объемов международной торговли) и политика правительства страны: цель развития третичного сектора была выделена в качестве одного из приоритетных направлений государственных программ экономического развития. Кроме того, об уверенности развития данного сектора говорит стабильность показателя доли добавленной стоимости, создаваемой в нем, что подчеркивает неотъемлемость услуг и как непосредственного участника производства товаров, и как самостоятельного предмета торговли. С другой стороны, нельзя не отметить наличие многих ограничений, в сфере торговли услугами, поскольку значительное число отраслей Китая полностью или частично закрыто для прямых иностранных инвестиций, что сдерживает развитие поставки услуг путем коммерческого присутствия; предметом строгого регулирования зачастую являются и иные способы поставки услуг.

## Источники

- [1] China Services Sector Analysis // ITC. URL: <[www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Exporters/Sectors/Service\\_exports/Trade\\_in\\_services/China\\_ServicesBrief.pdf](http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Exporters/Sectors/Service_exports/Trade_in_services/China_ServicesBrief.pdf)>.
- [2] Trade in Value Added: China // OECD. URL: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/miwi\\_e/CN\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/CN_e.pdf)>.
- [3] *Матюхина А.* Национальные инновационные системы стран БРИКС: схожее и различное // *Достижения науки и образования*. 2016. № 6 (7). С. 40–42.
- [4] Trade in Value Added: Russian Federation // OECD. URL: <[http://www.oecd.org/sti/ind/TiVA\\_RUSSIA\\_MAY\\_2013.pdf](http://www.oecd.org/sti/ind/TiVA_RUSSIA_MAY_2013.pdf)>.
- [5] *Бирюкова О.В., Матюхина А.И.* Страны BRICS на мировом рынке ИКТ-услуг // *Латинская Америка*. 2016. № 9.
- [6] OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): The People's Republic of China // OECD. URL: <[http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI\\_CHN.pdf](http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_CHN.pdf)>.
- [7] Catalogue for the Guidance of Foreign Investment Industries (Amended in 2015) // Invest in China. URL: <[http://www.fdi.gov.cn/1800000121\\_39\\_4830\\_0\\_7.html](http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4830_0_7.html)>.
- [8] *Бирюкова О.В.* Торговля услугами в Дохийском раунде: многостороннее соглашение для избранных? // *Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика*. 2013. № 2. С. 98–110.
- [9] *Бирюков Е.С.* Управление валютным курсом экспортеров ресурсов // *Научное обозрение*. 2014. № 8–2. С. 659–665.
- [10] OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Russian Federation // OECD. URL: <[http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI\\_RUS.pdf](http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_RUS.pdf)>.
- [11] I-TIP Services. China // WTO. URL: <<http://i-tip.wto.org/services/SearchResultGats.aspx>>.
- [12] I-TIP Services. Russian Federation // WTO. URL: <http://i-tip.wto.org/services/SearchResultGats.aspx>.
- [13] China FTA Network. URL: <<http://fta.mofcom.gov.cn/english/>>.
- [14] *Бирюкова О.В.* Торговля услугами как локомотив интеграции // *Азия и Африка сегодня*. 2014. № 5 (682). С. 35–40.

- [15] Agreement on Investment of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the People's Republic of China and the Association of Southeast Asian Nations. Art. 9. URL: <<http://fta.miti.gov.my/miti-fta/resources/auto%20download%20images/558b8bd29bd01.pdf>>.
- [16] Free Trade Agreement between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Republic of Singapore. Art 8–10. URL: <[http://fta.mofcom.gov.cn/singapore/doc/cs\\_xieyi\\_en.pdf](http://fta.mofcom.gov.cn/singapore/doc/cs_xieyi_en.pdf)>.

Biryukova O., Matiukhina A.<sup>1</sup>

## *China in the global services market*

The major aim of the article is to reveal the modern trends in the changes of the role of services in Chinese economy. So as to attain the goal, the authors consider characteristics of the country's tertiary sector and its involvement in both international trade in services and global value chains. The commercial services' exports structure, revealed comparative advantage, trade restrictiveness index are analyzed in order to highlight common and peculiar features of the sphere of services in Russia and China. The comparison of the two countries' key indices of trade in services indicates the existing trends of broadening collaboration between the economies. What is more, the authors review horizontal measures of Chinese trade policy and regulations in particular spheres and consider commitments within the free trade agreements in services and investment.

**Key words:** *trade in services, international trade, competitiveness, global value chains.*

Статья поступила в редакцию 11 мая 2016 г.

---

<sup>1</sup> Matiukhina Anastasiia — assistant at the Department of World Economy, National Research University Higher School of Economics. E-mail: <[aimatyukhina@gmail.com](mailto:aimatyukhina@gmail.com)>. Birjukova Olga — PhD in Economics, Associate Professor of the Department of World Economy; Research Fellow in the Institute of Trade Policy, National Research University Higher School of Economics. E-mail: <[Olga.Birjukova@mail.ru](mailto:Olga.Birjukova@mail.ru)>.

# Рынок обязательного пенсионного страхования в России: проблемы конкурентной среды в условиях открытой экономики

Предмет исследования — рынок обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации с целью идентификации услуг негосударственных пенсионных фондов в терминах инспекционного, экспериментального и доверительного блага, выявления причин низкой информационной прозрачности рынка. Предложены пути повышения транспарентности инвестиционной деятельности негосударственных пенсионных фондов для потребителей.

**Ключевые слова:** негосударственный пенсионный фонд, доверительное благо, инспекционное благо, раскрытие информации, доходность, риск, рыночная доля, оппортунизм, информационная асимметрия.

## Введение

Недобросовестное поведение участников контрактов, обусловленное асимметричным распределением информации на рынке, является одной из наиболее актуальных проблем в российской экономике. Слабость репутационных практик и низкое качество государственного регулирования в России также не способствуют снижению стимулов к оппортунистическим действиям. Одно из направлений поиска механизмов защиты интересов сторон в контрактных отношениях связано с анализом структуры и величины издержек измерения качественных характеристик благ (*measurement costs*, MC) [1]. Возможность получения потребителем достаточной информации о характеристиках товара (работы, услуги) до заключения сделки существенно снижает риск оппортунистического поведения производителя.

В ряде случаев получение оценки *ex ante* невозможно, либо требует существенных затрат и соответствующие измерения могут быть проведены только

---

<sup>1</sup> Туманянц Карэн Авакович — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета. E-mail: <tka210@gmail.com>.

в процессе потребления блага, т.е. уже после его приобретения. Первая категория благ получила название инспекционных (*search goods*), вторая — экспериментальных (*experience goods*) [2]. Однако в наибольшей степени риску недобросовестного исполнения подвержены контракты, объектом которых выступают доверительные блага. В отличие от инспекционных и экспериментальных благ покупатель доверительных благ, как правило, не способен оценить его качество ни до приобретения, ни даже в процессе потребления [3]. Причем такие механизмы снижения издержек измерения, как лицензирование, гарантии, стандартизация, сертификация, торговая марка на рынке доверительных благ оказываются неэффективными, поскольку доказать сам факт недобросовестных действий поставщика оказывается затруднительно [4].

Считается, что «различия в структуре издержек измерения во многом обусловлены природой товара, являющегося предметом сделки» [2]. В частности, сфера услуг традиционно относится к рынкам с высоким уровнем асимметрии информации, так как оценить качественные характеристики нематериального продукта *ex ante* нельзя. Однако уровень несовершенства информации в современных условиях зависит «не только от типа блага, но и от институциональной среды рынка» [5, с. 57]. Одна и та же услуга в различных институциональных условиях может обладать свойствами как доверительного, так и экспериментального и даже инспекционного блага. Использование инструментов снижения МС (особенно для измерений *ex ante*) и сокращения качественной неопределенности блага позволяет менять структуру издержек и повышать защиту интересов потребителей.

В настоящей статье указанные вопросы рассмотрены на примере российского рынка обязательного пенсионного страхования (ОПС). Выявленная в результате исследования слабая связь между качеством услуг, предоставляемых негосударственным пенсионным фондом (НПФ), и его долей на рынке свидетельствует о наличии барьеров для получения потребителями информации и позволяет охарактеризовать ОПС в России как доверительное благо. В то же время в статье показано, что измерение качественных параметров услуг НПФ на рынке ОПС возможно и результаты данных оценок могут быть доступны клиентам.

В первой части статьи описывается методология исследования, в том числе определены показатели, измерение которых позволяет клиентам получить представление о качестве услуг НПФ. Во второй части содержатся результаты эконометрической оценки влияния качества услуг НПФ на его рыночную долю. В третьем разделе приведены анализ причин несовершенства информации на рынке ОПС и предложения по формированию механизма снижения МС.

## 1. Методология исследования

В результате пенсионной реформы 2003 г. в России начали формироваться индивидуальные обязательные пенсионные накопления. Россиянам предоставлено право выбора организации, через которую их пенсионные средства будут

инвестироваться в финансовые активы, и смены ее не чаще одного раза в год. Среди таких организаций насчитывалось более 100 НПФ, более 50 управляющих компаний, в том числе государственная — Внешэкономбанк. Большая часть клиентов государственной управляющей компании — это застрахованные лица, не сделавшие выбор в пользу какой-либо другой управляющей компании или НПФ. Совокупная доля клиентов частных управляющих компаний за весь период существования обязательного пенсионного страхования не превышала 1,5% от общего числа застрахованных. Поэтому в рамках настоящего исследования анализировались данные лишь по негосударственным пенсионным фондам.

Оценка услуг, предоставляемых НПФ, потенциально требует измерения следующих характеристик: уровень доходности и риска пенсионных инвестиций, стоимость услуг и качество обслуживания клиентов. В отличие от абсолютного большинства стран у российских НПФ отсутствует вознаграждение, рассчитываемое от объема активов. В соответствии с отечественным законодательством размер услуг НПФ ограничен 15% от полученного за год дохода. Размер дохода и доходности, публикуемые НПФ, уже включают компенсацию всех расходов и отражают чистый финансовый результат от инвестирования пенсионных средств, распределяемый на счета клиентов. В связи с этим издержки нецелесообразно рассматривать как отдельный индикатор конкурентоспособности услуг, оказываемых российскими НПФ.

Выплата накопительных пенсий началась только с 2012 г. и преобладающему числу пенсионеров выплаты осуществлялись одновременно. Таким образом, различия в уровне сервиса при выплате пенсий пока можно не рассматривать как значимую характеристику продуктовой линейки НПФ в России. Следовательно, основными составляющими услуги по обязательному пенсионному страхованию, требующих измерения потребителем, выступают доходность и риск инвестиционной деятельности НПФ. Традиционным показателем, объединяющим эти два аспекта операций на финансовом рынке, является коэффициент Шарпа. Тем не менее большинство населения оценивает конкурентоспособность услуг инвестиционных институтов по номинальной доходности на вложенные средства. Поэтому, как и в исследовании МВФ [6], мы включили в анализ оба показателя.

Таким образом, значимая положительная взаимосвязь между номинальной доходностью и/или значением коэффициента Шарпа при инвестировании пенсионных накоплений НПФ, с одной стороны, и долей соответствующего НПФ на рынке ОПС — с другой, будет свидетельствовать о том, что информационная асимметрия в отрасли невелика либо потребители имеют доступ к результатам измерения характеристик услуг НПФ. В противном случае имеет место несовершенство информации и существует угроза оппортунистического поведения НПФ.

Для повышения достоверности получаемых результатов помимо модели линейной регрессии были построены двойная логарифмическая модель [7; 8] и логарифмически-линейная модель [9]. В условиях высокой инертности поведения домашних хозяйств рыночные доли финансовых институтов могут

меняться довольно слабо, но реакция клиентов на оценку качества услуг фонда первоначально может проявиться в динамике удельного веса НПФ на рынке, что позволяет оценить логарифм рыночной доли. Логарифм регрессоров в двойной логарифмической модели дает возможность тестировать предположение о большей восприимчивости клиентов не к значениям доходности и коэффициента Шарпа, а к их изменениям. Иными словами, клиенты могут оказаться более чувствительны к тенденциям изменений качества услуг, нежели к самой оценке их качества. Кроме того, логарифмические показатели позволяют снизить риск гетероскедастичности данных [10]. Вслед за Туладхар [11] мы использовали при моделировании не только метод наименьших квадратов, но и модель фиксированных эффектов.

Согласно действующему в России порядку смена организации, инвестирующей пенсионные накопления застрахованного лица, осуществляется на следующий год после поступления заявления в Пенсионный фонд России (ПФР). Таким образом, по нашему мнению, информация о доходности и расчет коэффициента Шарпа за год  $t$  становятся доступными для клиентов в году  $t + 1$ . В этот же год клиент, при обнаружении более оптимального для себя варианта, передает заявление в ПФР, а в год  $t + 2$  происходит перевод его пенсионного счета и он переходит на обслуживание в новый НПФ. Мы составляли две группы модели: в первой зависимой переменной выступает удельный вес (Share, доли) клиентов  $i$ -го НПФ в общем числе клиентов всех НПФ в году  $t + 2$ , а во второй — численность клиентов  $i$ -го НПФ (Client, число человек) в году  $t + 2$ . В качестве регрессоров использовались показатели доходности (Yield, проценты за год) и коэффициент Шарпа (Coeff\_Sharp, процентные пункты на единицу стандартного отклонения) за год  $t$ .

В отличие от исследования МВФ [6] мы включили в состав регрессоров не только доходность за год, но и кумулятивную доходность с 2005 г. по год  $t$  (Yield\_sum, проценты за период). Коминек [12] аргументировал использование кумулятивной доходности пенсионных фондов в исследовании тем, что клиенты вполне логично могут предпочитать оценивать инвестиционные результаты НПФ за более продолжительный временной промежуток. Поскольку фонды начинали работать с пенсионными накоплениями в разные годы, а некоторые из них прекращали эту деятельность в анализируемый период, то состав организаций, инвестирующих пенсионные накопления, все время менялся. Поэтому эмпирическую базу исследования составили только данные по НПФ, предоставлявшим такую услугу на протяжении всего анализируемого периода. Клиенты 39 НПФ, включенных в выборку, составляют от 60 до 80% клиентов всех НПФ, что позволяет характеризовать выборку как репрезентативную.

НПФ, включенные в выборку, за рассматриваемый период участвовали в 18 сделках по слиянию с другими фондами. С целью использования в расчетах корректных значений мы вычитали из показателя Share и Client НПФ за год, в котором произошло присоединение другого фонда, значение данного показателя присоединенного фонда. В последующие периоды коррек-

тировка данных показателей не проводилась, поскольку мы посчитали, что клиенты, оказавшиеся в НПФ не в результате собственного выбора, а по причине присоединения, в дальнейшем имели возможность оценить результаты инвестирования нового фонда и при желании сменить его на другой.

В качестве контрольных переменных в регрессиях использовались данные о численности клиентов НПФ (Client\_base, число человек), размере активов НПФ (Asset, млн руб.) в году  $t$ , а также длительность работы НПФ на рынке (Experience, количество лет) по состоянию на год  $t + 1$ . При прочих равных условиях контрольные переменные должны оказывать положительное влияние на рыночную долю НПФ. В моделях log-log переменная Experience не использовалась, поскольку ежегодно ее значение у всех НПФ возрастает на одинаковую величину.

Источником информации выступили годовые данные Федеральной службы по финансовым рынкам РФ и Центрального банка РФ за период с 2005 по 2013 г. Характеристики значений показателей приведены в табл. 1. В 2014 г. государство объявило мораторий на смену НПФ до завершения процедуры отбора фондов в создаваемую систему гарантирования пенсионных накоплений.

*Таблица 1*  
**Описательная статистика по НПФ**

Переменная	Среднее значение	Медиана	Стандартное отклонение	Минимальное значение	Максимальное значение
Client	215 545	40 421	413 768	118	2 492 093
Share	0,017	0,003	0,031	0,00001	0,163
Yield_cum	48,495	45,4369	24,719	11,5982	130,808
Yield	9,574	9,0	8,949	0,000	62,37
Coeff_sharp	6,167	5,685	3,023	2,312	21,808
Asset	21554,8	1868,38	77051,4	120,571	773,474
Client_base	236711	68 287	424 769	5 068	2 519 687
Experience	12,769	13,000	2,803	4,000	18,000

## **2. Оценка воздействия качества услуг НПФ на его рыночные позиции**

Результаты оценки коэффициентов парной и множественной регрессии с поправкой на гетероскедастичность (табл. 2–7) свидетельствуют о слабой взаимосвязи между качеством оказываемой НПФ услуги и его местом на рынке. Коэффициенты при переменных Yield\_cum и Yield в модели множественной регрессии (5) табл. 2 статистически значимы на 95%-ном доверительном интервале для значения доли клиентов  $i$ -го НПФ (табл. 2), однако величины этих коэффициентов очень малы, а для кумулятивной доходности даже имеют отрицательный знак, что противоречит здравому смыслу. Аналогичная ситуация наблюдается

Таблица 2

**Результаты оценки взаимосвязи рыночной доли НПФ и качества его услуг за период 2005–2013 гг. (модель линейной регрессии)**

Метод/модель	Зависимая переменная: удельный вес НПФ (Share), доли от общего числа граждан, застрахованных в НПФ)					
	Наименьших квадратов					
Регрессор	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Yield_cum	4,92×10 <sup>-5</sup> (8,05×10 <sup>-5</sup> )			-9,32×10 <sup>-5</sup> (8,16×10 <sup>-5</sup> )	-0,0003** (0,0001)	-4,41×10 <sup>-5</sup> (6,96×10 <sup>-5</sup> )
Yield		0,0002 (0,0002)		0,0001 (0,0001)	0,0003** (0,0001)	6,826×10 <sup>-5</sup> (5,631×10 <sup>-5</sup> )
Coeff_Sharp			-0,0017 (0,001)	0,002 (0,001)	0,0004 (0,0006)	0,0011* (0,0006)
Asset					-8,78×10 <sup>-8</sup> (1,34×10 <sup>-8</sup> )	-9,425×10 <sup>-9</sup> (1,325×10 <sup>-8</sup> )
Client_base					6,018×10 <sup>-8</sup> *** (7,268×10 <sup>-9</sup> )	-9,646×10 <sup>-9</sup> (1,12×10 <sup>-8</sup> )
Experience					0,0008 (0,0006)	-0,301 (0,208)
Constant	0,015*** (1,732)	0,016*** (0,004)	0,007 (0,005)	0,008 (0,006)	0,0015 (0,005)	0,031*** (0,0096)
Стандартная ошибка регрессии	0,031	0,033	0,031	0,031	0,0178	0,0079
R <sup>2</sup>	0,002	0,002	0,027	0,032	0,677	0,164
Число наблюдений	195	234	195	195	195	195

Примечание. \* $p < 0,1$ ; \*\* $p < 0,05$ ; \*\*\* $p < 0,01$ .

Таблица 3

**Результаты оценки взаимосвязи рыночной доли НПФ и качества его услуг за период 2005–2013 гг. (двойная логарифмическая модель)**

Метод/модель	Наименьших квадратов					Фиксированных эффектов
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
Регрессор						
I_Yield_cum	0,174 (0,273)			0,116 (0,375)	-0,669** (0,289)	-0,1699 (0,291)
I_Yield		-0,003 (0,088)		-0,063 (0,105)	0,0769* (0,0438)	0,0685 (0,049)
I_Coeff_Sharp			0,145 (0,322)	0,156 (0,553)	-0,0409 (0,231)	-0,1077 (0,204)
I_Asset					-0,0208 (0,1306)	0,0273 (0,272)
I_Client_base					1,236*** (0,209)	-0,0229 (0,339)
Constant	-6,308*** (0,999)	-5,538*** (0,284)	-5,905*** (0,545)	-6,194*** (1,198)	-17,00*** (1,567)	-4,823** (2,213)
Стандартная ошибка регрессии	2,096	2,041	2,097	2,072	1,194	0,619
R <sup>2</sup>	0,002	0,000	0,001	0,004	0,674	0,053
Число наблюдений	195	191	195	152	152	152
Примечание. * $p < 0,1$ ; ** $p < 0,05$ ; *** $p < 0,01$ .						

Таблица 4

**Результаты оценки взаимосвязи рыночной доли НПФ и качества его услуг за период 2005–2013 гг. (логарифмически-линейная модель)**

Метод/модель	Наименьших квадратов					Фиксированных эффектов
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
Регрессор						
Yield_cum	0,0009 (0,0059)			-0,0021 (0,0072)	-0,01 (0,00768)	0,0044 (0,0069)
Yield		-0,007 (0,0079)		-0,0009 (0,00787)	0,0085 (0,00675)	-0,002 (0,0044)
Coeff_Sharp			0,0407 (0,0519)	0,0499 (0,0622)	-0,031 (0,052)	0,016 (0,019)
Asset					$8,6 \times 10^{-7}$ ( $2,26 \times 10^{-6}$ )	$3,038 \times 10^{-7**}$ ( $1,33 \times 10^{-7}$ )
Client_base					$2,94 \times 10^{-6***}$ ( $7,07 \times 10^{-7}$ )	$1,938 \times 10^{-7}$ ( $3,27 \times 10^{-7}$ )
Experience					0,034 (0,096)	-0,173** (0,087)
Constant	-5,701*** (0,413)	-5,679*** (0,329)	-5,907*** (0,398)	-5,854*** (0,431)	-6,183*** (0,904)	-3,794*** (0,915)
Стандартная ошибка регрессии	2,098	2,075	2,095	2,105	1,702	0,571
R <sup>2</sup>	0,0001	0,001	0,004	0,004	0,359	0,07
Число наблюдений	195	234	195	195	195	195
Примечание. * $p < 0,1$ ; ** $p < 0,05$ ; *** $p < 0,01$ .						

**Таблица 5**  
**Результаты оценки взаимосвязи числа клиентов НПФ и качества его услуг за период 2005–2013 гг.**  
**(модель линейной регрессии)**

Метод/модель	Зависимая переменная: число клиентов НПФ (Client, число человек)						Фиксированных эффектов
	Наименьших квадратов						
Регрессор	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Yield_cum	3459,2** (1715,2)			1983,78 (1622,73)	-513,37 (909,6)	759,92 (768,6)	
Yield		-2170,71* (1122,74)		-2916,97*** (1057,30)	-105,68 (778,14)	-20,767 (489,018)	
Coeff_Sharp			35896,4** (16437,5)	28515,7* (16892,7)	5024,9 (7683,24)	4130,47 (4160,49)	
Asset					0,07 (0,116)	0,1212 (0,116)	
Client_base					0,81*** (0,169)	1,043*** (0,0699)	
Experience					15056,6* (8979,95)	-5823,65 (8971,44)	
Constant	47792,2 (57071,1)	212854*** (58815)	-5820,04 (71682)	-32551,7 (69520,0)	-175140* (97791,7)	-21851,0 (93705,8)	
Стандартная ошибка регрессии	405884,2	386446,6	400320,8	400084,0	203969,6	99359,85	
R <sup>2</sup>	0,043	0,003	0,069	0,0795	0,765	0,75	
Число наблюдений	195	234	195	195	195	195	
Примечание. * $p < 0,1$ ; ** $p < 0,05$ ; *** $p < 0,01$ .							

Таблица 6

**Результаты оценки взаимосвязи числа клиентов НПФ и качества его услуг за период 2005–2013 гг. (двойная логарифмическая модель)**

Метод/модель	Наименьших квадратов						Фиксированных эффектов
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Регрессор							
L_Yield_cum	0,905*** (0,277)			0,858** (0,376)	0,0822 (0,298)	0,766** (0,2936)	
L_Yield		-0,299*** (0,0866)		-0,198* (0,106)	-0,059 (0,045)	-0,024 (0,0479)	
L_Coeff_Sharp			0,776** (0,311)	0,362 (0,543)	0,166 (0,235)	-0,003 (0,179)	
L_Asset					0,0001 (0,1306)	0,1304 (0,275)	
L_Client_base					1,194*** (0,216)	-0,013 (0,334)	
Constant	7,228*** (0,990)	11,149*** (0,297)	9,291*** (0,532)	7,137*** (1,194)	-3,385** (1,6099)	6,926*** (1,903)	
Стандартная ошибка регрессии	2,071	2,092	2,092	2,041	1,18	0,606	
R <sup>2</sup>	0,0497	0,019	0,0299	0,073	0,694	0,344	
Число наблюдений	195	191	195	152	152	152	
Примечание. * $p < 0,1$ ; ** $p < 0,05$ ; *** $p < 0,01$ .							

**Таблица 7**  
**Результаты оценки взаимосвязи числа клиентов НПФ и качества его услуг за период 2005–2013 гг.**  
**(логарифмически-линейная модель)**

Метод/модель	Наименьших квадратов					Фиксированных эффектов
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
Регрессор						
Yield_cum	0,015** (0,0066)			0,012 (0,00791)	0,003 (0,0076)	0,0038 (0,0069)
Yield		-0,011 (0,007)		-0,01496* (0,00788)	-0,0038 (0,0067)	-0,001 (0,0044)
Coeff_Sharp			0,1221** (0,519)	0,075 (0,0649)	-0,009 (0,051)	0,008 (0,019)
Asset					1,22×10 <sup>-6</sup> (2,31×10 <sup>-6</sup> )	3,538×10 <sup>-7***</sup> (1,33×10 <sup>-7</sup> )
Client_base					2,82×10 <sup>-6***</sup> (7,32×10 <sup>-7</sup> )	1,818×10 <sup>-7</sup> (3,28×10 <sup>-7</sup> )
Experience					0,069 (0,097)	0,181** (0,088)
Constant	9,867*** (0,4189)	10,569*** (0,335)	9,8635*** (0,3997)	9,677** (0,4304)	8,986*** (0,932)	8,021*** (0,92)
Стандартная ошибка регрессии	2,0896	2,12	2,09197	2,087	1,69	0,572
R <sup>2</sup>	0,033	0,002	0,0303	0,045	0,383	0,337
Число наблюдений	195	234	195	195	195	195
Примечание. * $p < 0,1$ ; ** $p < 0,05$ ; *** $p < 0,01$ .						

в двойной логарифмической модели (табл. 3). Изменение годовой доходности  $i$ -го НПФ на 1% с вероятностью 90% приводит к изменению его доли на рынке лишь на 0,08%.

Для подтверждения полученных результатов аналогичные расчеты были проведены для уравнений регрессии, где вместо удельного веса НПФ в качестве зависимой переменной использовалось количество клиентов каждого фонда по ОПС, а также темпы его изменения. Модели (1)–(4) указывают на значимость коэффициентов при регрессорах для новых уравнений (табл. 5–7). Но значение коэффициента детерминации  $R^2$  свидетельствует о низкой объясняющей силе моделей. Кроме того, отрицательный знак коэффициента при переменной Yield (табл. 5 и 7) и ее логарифме (табл. 7) противоречит здравому смыслу. В рамках модели фиксированных эффектов выявлено положительное, статистически значимое влияние изменения кумулятивной доходности  $i$ -го НПФ на темпы изменения количества его клиентов (табл. 6), однако единственность этого случая и невысокий коэффициент  $R^2$  модели не дают достаточных оснований для вывода о наличии устойчивой связи между оценкой качества услуг фонда и динамикой численности вкладчиков.

### 3. Информационные барьеры в ОПС и способы их преодоления

Итак, несмотря на то что доходность и риск на данный момент являются основными критериями качества услуг российских НПФ, потребители практически не учитывают значения данных показателей при выборе НПФ на рынке ОПС. Полученный вывод свидетельствует о высокой степени информационной асимметрии на данном рынке, порождающей угрозу оппортунистического поведения фондов по отношению к своим клиентам. Многочисленные нарушения в деятельности НПФ, выявленные в ходе проверок Центрального банка РФ, и отзыв лицензий у большого числа фондов подтверждают обоснованность опасений. Недоступность для потребителей объективного измерения качества услуг НПФ либо высокие издержки такого измерения могут привести к неэффективному равновесию и ставят вопрос о наличии рыночных отношений в отрасли.

Однако качественную неопределенность нельзя рассматривать как имманентно присущее данному виду услуг свойство. Выше обоснована возможность количественной оценки качества предоставляемых НПФ услуг. Использование возможностей сети Интернет для раскрытия информации повышает скорость ее распространения и радикально снижает затраты на ее получение. Причина несовершенства информации, на наш взгляд, кроется в слабом нормативном регулировании этого аспекта деятельности НПФ в России.

Статья 35.1 «Информация, подлежащая раскрытию фондами» появилась в Федеральном законе «О негосударственных пенсионных фондах» № 75-ФЗ только в декабре 2007 г., т.е. спустя пять лет после начала пенсионной рефор-

мы. В перечне обязательной к раскрытию на сайте каждого фонда информации указаны в том числе «результаты инвестирования». При этом никакой детализации по составу публикуемых показателей, методике, форме представления и периодичности их расчета ни в указанном правовом акте, ни в других действующих нормативных документах нет. Методика расчета годовой доходности инвестирования пенсионных накоплений была утверждена Центральным банком РФ только в 2015 г. [13]. Поэтому неудивительно, что фонды выбирают способ размещения важнейшей информации о результатах своей инвестиционной деятельности в зависимости от собственных маркетинговых интересов. Например, сообщение о высокой доходности, полученной за год, размещается на главной странице фонда крупным шрифтом, а информация о доходности в неудачном для НПФ году прячется в разделе сайта, доступ к которому может быть получен только после многоступенчатых переходов. Некоторые фонды публикуют данные о размере полученного за год дохода в денежном выражении. Такая форма представления результатов инвестирования не нарушает нормативные требования, но абсолютно неинформативна для потребителя. Еще один способ скрыть плохие инвестиционные результаты, не входя в противоречие с законодательством, — указать доходность не за один последний год, а совокупную за период в несколько лет или нарастающим итогом с начала деятельности фонда на рынке ОПС.

Наименование разделов на главной странице сайтов большинства крупных НПФ не содержит однозначное указание на место размещения показателей ежегодной доходности. Зачастую такая доходность приводится за ограниченное число лет или только за один последний, что определяется оценкой соответствующих значений. На своих интернет-сайтах фонды не упоминают об инвестиционных рисках своей деятельности и тем более не дают их количественную оценку. Сопоставление собственной доходности с релевантными показателями используется минимальным количеством фондов и только в случае, если такое сравнение в пользу НПФ. В роли сравнительной базы выступает доходность Пенсионного фонда России (Внешэкономбанка) и еще более редко потребительская инфляция в стране. Таким образом, институциональные условия на российском рынке ОПС позволяют фондам манипулировать информацией о качестве предоставляемых ими услуг, что затрудняет рациональную оценку их деятельности потребителями.

Мировой и даже российский опыт внедрения стандартов раскрытия информации свидетельствует о наличии эффективных инструментов снижения МС на финансовом рынке. Прежде всего Центральным банком РФ как регулятором этого рынка должна быть утверждена методика расчета среднегеометрической доходности за пятилетний период, а также среднеквадратического отклонения доходности в качестве меры риска. Целесообразно обязать НПФ при раскрытии информации о доходности и риске за каждый квартал одновременно указывать данные за последние 12, 24, 36 и 60 месяцев. Такие нормы (за исключением расчета и публикации уровня риска) уже действуют в России для управляющих компаний при раскры-

тии информации об управлении паевыми инвестиционными фондами [14] и пенсионными накоплениями по договору с ПРФ [15]. Фактически в рамках одного рынка ОПС регулятор допустил существование двух различных режимов информационного обеспечения. Показательно, что суммарная доля частных управляющих компаний на рынке ОПС с 2005 г. не изменилась и по состоянию на 1 января 2016 г. составила 1,1%, тогда как доля НПФ выросла с 1 до 45,6% при соответствующем падении доли государственной управляющей компании [16]. На наш взгляд, именно неравенство институциональных условий в двух рыночных сегментах обеспечило столь резкое изменение субъектной структуры ОПС, поскольку средневзвешенная среднегеометрическая доходность НПФ (6,7% годовых) за этот период ниже, чем и у частных (8,1% годовых) и у государственной (7,0% годовых) управляющих компаний. По коэффициенту Шарпа НПФ также существенно уступают Внешэкономбанку (0,59 против 1,86) и сопоставимы с частными управляющими компаниями (0,51). Немаловажно, что за период управления средствами ОПС лицензия была отозвана только у одной управляющей компании, тогда как среди НПФ таких насчитывается 22 [16].

Лучшие мировые практики обеспечения прозрачности при управлении пенсионными накоплениями предполагают не только регулярную публикацию данных о доходности и риске инвестирования средств, но и обязательное сравнение с бенчмарками. Такая форма представления результатов деятельности предоставляет потребителям доступ к «независимому сигналу о качестве блага...» [5, с. 58], что облегчает измерение характеристик предлагаемых услуг *ex ante* и снижает уровень несовершенства информации на рынке. В странах с высокими инфляционными рисками доходность сопоставляется с темпами роста потребительских цен за отчетный период либо указывается в номинальном и реальном выражении (Чили, Мексика, Казахстан, Македония). В странах с более стабильной экономикой (Австралия, Канада, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия) наряду с доходностью и риском инвестирования пенсионных активов требуется указывать на изменение за отчетный период таких индикаторов фондового рынка, как национальные и международные биржевые индексы акций и облигаций, доходность государственных долговых обязательств. В России в роли таких бенчмарков могут выступать индексы пенсионных накоплений, с 2007 г. рассчитываемые Московской биржей.

В некоторых странах, например, в Мексике и Чили, НПФ не имеют права публиковать результаты своей инвестиционной деятельности на собственных сайтах. Сайт НПФ должен информировать посетителей о возможности посмотреть данные о доходности и риске инвестирования активов на сайте государственного органа по контролю за деятельностью фондов и управляющих компаний и содержать ссылку на соответствующий раздел интернет-портала регулятора. Это не только избавляет надзорный орган от необходимости проверки своевременности и полноты раскрытия информации каждым фондом, но и дает возможность унифицировать содержание и форму ее представления, сделать единообразным способы визуализации отчетных данных. В частно-

сти, на сайте Национальной комиссии по пенсионным сбережениям Мексики (*Comision Nacional Del Sistema De Ahorro Para El Retiro*, <<http://www.consar.gob.mx>>) и Главного управления по вопросам пенсионного обеспечения Чили (*Superintendencia de Pensiones*, <<https://www.spensiones.cl>>) доходность и ее волатильность указываются одновременно для всех НПФ страны в форме таблицы и с отражением среднего значения показателя по всем фондам.

Использование предложенного инструментария снижения информационной асимметрии приведет к существенному снижению издержек измерения характеристик услуги ОПС. Важной предпосылкой к этому выступает и произошедшее сокращение числа игроков на рассматриваемом рынке. На момент подготовки данной статьи число НПФ, предлагающих ОПС, сократилось с 124 до 38, а управляющих компаний — с 58 до 40. В таком объеме обобщенная информация об инвестиционных результатах всех этих финансовых организаций вполне пригодна для восприятия рядовыми гражданами. Следовательно, потенциальным клиентам станут доступны оценки качества услуг *ex ante*, что позволит трансформировать ОПС в России из рынка доверительного блага в рынок инспекционного блага с соответствующим снижением риска оппортунистического поведения поставщиков на нем.

## Выводы

Полученные в ходе исследования результаты позволили сделать следующие выводы:

- уровень доходности и соотношение доходность/риск негосударственного пенсионного фонда в рамках ОПС не оказывали существенного влияния на число его клиентов и его долю на рынке;
- тот факт, что ключевые характеристики предоставляемой фондами услуги не влияют на решение потребителей, приводит к классификации ОПС в России как доверительного блага с вытекающей высокой вероятностью оппортунистического поведения НПФ;
- причиной значительной информационной асимметрии на рынке ОПС выступает не природа предлагаемого на нем блага, а дефекты институциональной среды, обусловленные недостаточными нормативными требованиями к раскрытию информации;
- применение в России современных механизмов борьбы с неравномерным доступом к информации позволит снизить издержки потребителей по измерению характеристик предлагаемых на рынке ОПС услуг, обеспечит качественную определенность блага до заключения контракта на его приобретение;
- использование предложенного в статье инструментария позволит трансформировать услуги ОПС как доверительного блага в инспекционное благо, что снизит угрозу нарушения интересов клиентов вследствие недобросовестных действий НПФ.

## Источники

- [1] *Barzel Y.* Measurement Costs and the organization of Markets // Journal of Law and Economics. 1982. No. 25 (1). P. 27–48.
- [2] *Nelson P.* Information and consumer behavior // Journal of Political Economy. 1970. No. 78 (2). P. 311–329.
- [3] *Darby M., Karni E.* Free competition and the optimal amount of fraud // *Economica*. 1973. No. 12. P. 67–88.
- [4] *Юдкевич М.М.* Издержки измерения и эффективность института посредников на рынке доверительных товаров // *Экономический журнал ВШЭ*. 1998. № 3. С. 358–378.
- [5] *Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г.* Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*. 2009. № 18. С. 54–61.
- [6] Republic of Poland: Financial Sector Assessment Program — Technical Note—Competition and Performance in the Polish Second Pillar. IMF Country Report. 2007. No. 07/104.
- [7] *Barros C., Ferro G., Romero C.* Technical Efficiency and Heterogeneity of Argentina Pension Funds. Technical University Of Lisbon 2008. WP 29/2008/DE/UECE.
- [8] *Glans E.* Retirement Patterns During The Swedish Pension Reform. Uppsala University. Working paper 2008:9. 2008.
- [9] *Pitselisa G., Grigoriadoua V., Badounasa I.* Robust loss reserving in a log-linear model // *Insurance: Mathematics and Economics*. 2015. Vol. 64. P. 14–27.
- [10] *Bikker J.A., Broeders D., Hollanders D., Ponds E.* Pension Funds' Asset Allocation and Participant Age: A Test of the Life-Cycle Model // *Journal of Risk and Insurance*. 2012. Vol. 79. Iss. 3. P. 595–618.
- [11] *Tuladhar A.* Pension reform and financial markets: encouraging household savings for retirement // In *Pension reform in Southeastern Europe: linking to labor and financial market reforms* / R. Holzmann, L. MacKellar, J. Repansek (eds). Wash.: World Bank, 2009.
- [12] *Kominek Z.* Regulatory induced herding? Evidence from Polish pension funds // *Economic Change and Restructuring*. 2012. Vol. 45. Iss. 1–2. P. 97–119.

- [13] О порядке расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений: указание Банка России от 18 мая 2015 г. № 3638-У // Вестник Банка России. 2015. № 58 (1654). С. 44–45.
- [14] Об утверждении Положения о требованиях к порядку и срокам раскрытия информации, связанной с деятельностью акционерных инвестиционных фондов и управляющих компаний паевых инвестиционных фондов, а также к содержанию раскрываемой информации: приказ ФСФР России от 22 июня 2005 г. № 05-23/пз-н. Правовая база «Гарант».
- [15] Стандарты раскрытия информации об инвестировании средств пенсионных накоплений: приказ Министерства финансов РФ от 22 августа 2005 г. № 107н. Правовая база «Гарант».
- [16] Статистические показатели и информация об отдельных субъектах рынка коллективных инвестиций. Центральный банк РФ, 2016. URL: <[http://cbr.ru/finmarkets/?PrtId=sv\\_coll\\_invest](http://cbr.ru/finmarkets/?PrtId=sv_coll_invest)>.

Tumanyants K.<sup>1</sup>

## *Market for compulsory pension insurance in Russia: Problems of competitive environment in open economy*

Article deals with the developments of compulsory pension insurance schemes to identify services of non-governmental pension funds in relation to concept of inspection good, pilot benefit and confidential benefit and understand why the market is not transparent enough. Some ways to increase rate of transparency are suggested.

**Key words:** *non-governmental pension fund, inspection good, pilot benefit, confidential benefit, rate of return, risk, market share, transparency, opportunism, information asymmetry.*

Статья поступила в редакцию 29 апреля 2016 г.

---

<sup>1</sup> Tumanyants Karen — PhD, assistant professor of Department of Economic Theory and Economic Policy Volgograd State University. E-mail: <[tka210@gmail.com](mailto:tka210@gmail.com)>.

# Подходы к обоснованию установления изъятий из национального режима или особенностей осуществления закупок государствами — членами Евразийского экономического союза

Статья посвящена поиску экономического решения проблемы установления изъятий из национального режима или особенностей осуществления закупок на примере Евразийского экономического союза. Проанализированы договорно-правовая база союза в сфере установления изъятий с примером из практики ее применения, особенности реализации принципа свободной торговли в отношении публичных закупок в документах на примерах различных международных организаций, а также в законодательстве о публичных закупках на примерах Евросоюза, США и Китая. В результате проведенного анализа сделаны выводы о принципиальной допустимости установления изъятий из национального режима в сфере публичных закупок, несмотря на общее устремление к реализации принципов свободной торговли, и одновременно с этим об отсутствии четких экономических критериев оценки допустимости их установления. Предложено решение указанной проблемы на примере Евразийского экономического союза путем усовершенствования установленного порядка рассмотрения Евразийской экономической комиссией уведомлений государств — членов союза о принятии актов об установлении изъятий из национального режима путем внедрения критериев результативности и эффективности.

**Ключевые слова:** закупки, национальный режим, изъятия, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), экономические критерии, результативность, эффективность.

---

<sup>1</sup> Смирнов Николай Валериевич — кандидат экономических наук, заместитель генерального директора Автономной некоммерческой организации «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» (АНО «НИСИПП»). E-mail: <ostenbaken@mail.ru>.

## Введение

Современные международные экономические и политические объединения, такие как Организация Объединенных Наций (ООН), Всемирная торговая организация (ВТО), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейский Союз (ЕС) и созданный в 2014 г. Евразийский экономический союз (ЕАЭС), признают принцип свободной торговли и между представителями стран-участниц, и с представителями третьих стран как залог развития экономических отношений и роста благосостояния потребителей.

Со времен классика экономической науки А. Смита считается, что свободная торговля позволяет участвующим в ней странам реализовать свои производственные преимущества: «Если какая-либо чужая страна может снабжать нас каким-нибудь товаром по более дешевой цене, чем мы сами в состоянии изготовлять его, гораздо лучше покупать его у нее на некоторую часть продукта нашего собственного промышленного труда, прилагаемого в той области, в которой мы обладаем некоторым преимуществом» [1, с. 444]. Его ученик Д. Рикардо на примере торговли сукном и вином между Англией и Португалией показал, что выгода от международной торговли может быть получена при наличии не только абсолютных, но и относительных преимуществ [2, с. 158].

Вместе с тем современная международная торговля знает примеры ограничений, устанавливаемых государствами в различных сферах, а также применительно к отдельным ситуациям и товарным группам. Пожалуй, наиболее яркий пример подобных ограничений — сфера закупок, осуществляемых государственными и муниципальными органами и организациями (далее — публичные закупки) стран — участниц торгово-экономических объединений.

В качестве объекта анализа в настоящей статье рассматриваются изъятия из национального режима и особенности осуществления закупок в рамках ЕАЭС. Предметом анализа является экономическая целесообразность установления такого рода изъятий и порядок ее обоснования, включая экономические критерии<sup>1</sup>.

---

1 При подготовке настоящей статьи использованы материалы научно-исследовательской работы, выполненной АНО «НИСИПП» по заказу Евразийской экономической комиссии по теме «Анализ мирового опыта экономических объединений государств (ЕЭК) по регулированию и унификации механизмов государственных (муниципальных) закупок, исследование перспектив и экономических последствий от предоставления национального режима». Автор выражает признательность директору Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок С.В. Максимо-ву и начальнику отдела государственных закупок того же Департамента В.В. Савченко за организационное и информационное содействие в проведении работы и ценные комментарии в ходе обсуждения ее промежуточных и итоговых результатов.

## 1. Изъятия из национального режима и особенности осуществления закупок в рамках ЕАЭС

Предоставление национального режима в сфере публичных закупок предусмотрено Договором о ЕАЭС [3] и отражено в национальных законодательствах государств-членов. Это означает, что каждое государство-член для целей закупок обеспечивает товарам, работам и услугам, происходящим с территорий государств-членов, а также действующим и потенциальным поставщикам государств-членов режим не менее благоприятный, чем предоставляемый товарам, работам и услугам, происходящим с территории своего государства, а также действующим и потенциальным поставщикам своего государства [4, п. 2].

Изъятия из национального режима и особенности осуществления закупок в рамках ЕАЭС предусмотрены п. 11 и 31 Протокола о порядке регулирования закупок и п. 14 Приложения № 3 к данному Протоколу [4].

В соответствии с п. 11 указанного Протокола государство-член вправе в одностороннем порядке в своем законодательстве о закупках установить особенности осуществления закупок, связанные с необходимостью соблюдения конфиденциальности информации о потенциальных поставщиках до окончания осуществления закупки, а также в исключительных случаях особенности осуществления закупок отдельных видов товаров, работ и услуг на срок не более двух лет. В данном случае необходимо отметить наличие правовой неопределенности относительно понятия «окончание осуществления закупки» — Протокол о порядке регулирования закупок не содержит ответа на вопрос о том, какой конкретно юридический факт следует считать окончанием осуществления закупки: то ли заключение контракта, то ли его полное исполнение сторонами, то ли иной факт.

В соответствии с п. 31 названного Протокола государство-член вправе в одностороннем порядке, установленном в национальном законодательстве о закупках, определить в исключительных случаях изъятия из национального режима на срок не более двух лет.

Кроме этого, в перечень случаев осуществления закупок из одного источника либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) включена конкретная закупка у потенциального поставщика, определенного указом или распоряжением главы государства-члена, распоряжением высшего органа исполнительной власти государства-члена по решению или поручению главы государства-члена [4, п. 14 Приложения № 3].

Решения и действия в отношении установления подобных особенностей и изъятий, а также актов о закупке у потенциального поставщика соответственно принимаются в порядке, предусмотренном п. 32 и 33 Протокола. При этом закупка из одного источника либо у единственного поставщика

(подрядчика, исполнителя) осуществляется при наличии расчета и обоснования цены договора (контракта) о закупке, а требования к размещению информации о закупке из одного источника либо у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) определяются законодательством о закупках государства-члена [4, п. 10 Приложения № 1].

Необходимо отметить, что в п. 32 и 33 Протокола речь идет только об изъятиях из национального режима, а установление особенностей или закупка у единственного поставщика не упоминаются. Это создает некоторую неопределенность относительно правоприменения установленного порядка. Начавшаяся складываться практика в виде решения Коллегии ЕЭК от 14 июля 2015 г. № 81 «О необходимости отмены некоторых распоряжений Правительства Российской Федерации в сфере государственных (муниципальных) закупок» [5] показывает, что Коллегия ЕЭК сочла необходимым отменить отдельные решения Правительства РФ, принятые в соответствии с российским законодательством о государственных закупках [6, ст. 111; п. 2 ч. 1 ст. 93], в соответствии с рассмотренными выше п. 11 и 31 Протокола, п. 14 Приложения № 3 к нему и п. 59 Регламента ЕЭК [7].

На момент принятия Коллегией ЕЭК указанного решения порядка рассмотрения ЕЭК уведомлений государств-членов об установлении изъятий не было. Однако можно предположить, что применение Правительством РФ исследуемых положений Протокола об особенностях [4, п. 11], об изъятиях [Там же, п. 31] и о единственном поставщике [Там же, п. 14 Приложения № 3] рассматривалось Коллегией ЕЭК на практике как установление необоснованных изъятий в широком смысле.

Правовая неопределенность, ставшая причиной возникновения описанной ситуации, была устранена путем принятия Решения Совета ЕЭК от 23 ноября 2015 г. № 69 «Об утверждении Порядка рассмотрения Евразийской экономической комиссией уведомлений государств — членов Евразийского экономического союза о принятии актов об установлении государствами-членами изъятий из национального режима в сфере государственных (муниципальных) закупок, обращений государств-членов по вопросам отмены таких актов, а также принятия Комиссией решений о необходимости отмены таких актов» [8].

Вместе с тем помимо сугубо правового аспекта данный случай позволяет сформулировать проблему обоснованности установления изъятий из национального режима в сфере закупок в экономическом ключе, а именно в терминах экономических критериев и порядка их применения.

Установленным Порядком рассмотрения уведомлений об установлении изъятий [Там же, п. 9 Порядка] предусмотрен перечень исключительных случаев допустимости, к которым относится в том числе необходимость принятия мер для охраны жизни и здоровья человека, окружающей среды,

животных, растений, культурных ценностей и культурного наследия, защиты общественной морали и правопорядка, выполнения международных обязательств, обеспечения национальной обороны и безопасности, предотвращения истощения невозполнимых природных ресурсов, исполнения решений международного арбитража, международного коммерческого арбитража и иностранных судебных органов, закупки определенных товаров (работ, услуг) в связи с отсутствием времени, необходимого для проведения соответствующей процедуры закупки, а также выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных и уникальных объектов.

Кроме этого, Порядком установлен перечень сведений, которые могут представляться в целях обоснования исключительности конкретного случая [Там же, Приложение 2 к Порядку], включающий объемы производства, потребления, ввоза и вывоза, государственных закупок товара (работы, услуги), загрузку производственных мощностей, рентабельность, затраты на производство единицы товара, средний уровень цен производителей, объем инвестиций, а также специфические характеристики товара (работы, услуги), позволяющие сделать вывод о допустимости и необходимости изъятия из национального режима.

Нерешенность установленным Порядком [Там же] проблемы обоснованности установления изъятий из национального режима в сфере закупок в экономическом ключе, как можно увидеть невооруженным глазом, заключается в формулировке именно последних из указанных сведений, т.е. в отсутствии критериев — конкретных значений конкретных характеристик товара (работы, услуги), позволяющих сделать вывод о допустимости и необходимости изъятия из национального режима.

## **2. Особенности реализации принципа свободной торговли в отношении публичных закупок в международных документах**

Поскольку Договор о ЕАЭС заключен с учетом норм, правил и принципов ВТО, членами которой являются в настоящее время четыре государства — члена ЕАЭС<sup>1</sup>, следует рассмотреть эти нормы, правила и принципы с точки зрения определения экономической целесообразности установления изъятий из национального режима в сфере публичных закупок.

---

<sup>1</sup> Киргизия — с 20 декабря 1998 г. (133-й член ВТО), Армения — с 5 февраля 2003 г. (145-й член ВТО), Россия — с 22 августа 2012 г. (156-й член ВТО), Казахстан — с 30 ноября 2015 г. (162-й член ВТО). Беларусь имеет статус наблюдателя и ведет переговоры о вступлении в ВТО.

В рамках ВТО регулирование сферы публичных закупок осуществляется на основе Соглашения по правительственным закупкам [9]. Присоединение к данному Соглашению не является обязательным условием для вступления в ВТО, однако на практике претенденты на членство в ней последних лет понуждаются к этому в ходе двусторонних переговоров. Статья IV данного Соглашения [Там же] предусматривает установление сторонами национального режима и отсутствие дискриминации, т.е. обязанности предоставления в отношении иностранных товаров, услуг или поставщиков не менее благоприятных условий доступа к закупкам по сравнению с национальными или любыми иными в рамках Соглашения. В отношении развивающихся стран в качестве мер переходного периода ст. V Соглашения предусмотрены возможности установления ценовых преференций, изъятий, поэтапного распространения действия на отдельные предприятия и сектора, а также повышенного порога применения национального режима. В отношении установления изъятий в Соглашении указано, что таковое должно быть явным образом отражено в уведомлении о размещении соответствующей закупки. Предполагается, что возможность применения развивающимися странами указанных мер переходного периода, в том числе изъятий из национального режима, является предметом торга в рамках переговорного процесса. При этом четких критериев, позволяющих однозначным образом обосновать допустимость их применения, Соглашением не предусмотрено.

Поскольку Россия является участником АТЭС, долгосрочная цель которого — свободная и открытая торговля и инвестирование в Азиатско-Тихоокеанском регионе [10], целесообразно упомянуть об этой организации в части публичных закупок. Согласно Осацкой программе действий, принятой в 1995 г. [11], основным рабочим инструментом в рамках АТЭС являются индивидуальные планы действий стран-участниц, по результатам выполнения которых ими регулярно предоставляется отчетность [12] по ряду направлений, одно из которых — правительственные закупки. Группой экспертов по правительственным закупкам, входящей в состав Комитета по торговле и инвестициям АТЭС, были разработаны Стандарты открытости правительственных закупок [13]. Их основной принцип — прозрачность (*transparency*), в качестве главного инструмента обеспечения которой рассматривается внедрение электронных систем закупок [14]. При условии соблюдения данного принципа установление изъятий и иных ограничений в сфере закупок является приемлемой мерой. Помимо названного главного, были разработаны такие принципы, как:

- соотношение цены и качества (*value for money*);
- открытая и эффективная конкуренция (*open and effective competition*);
- справедливость (*fair dealing*);
- подотчетность и соблюдение процедур (*accountability and due process*);
- отсутствие дискриминации (*non-discrimination*).

Однако с точки зрения оценки целесообразности установления изъятий в сфере закупок перечисленные принципы в совокупности выглядят однобо-

---

ко, поскольку, будучи сосредоточенными на процедурном аспекте закупок, отражают лишь позитивную сторону свободной торговли и не позволяют в полной мере учесть долгосрочные национальные интересы стран-участниц.

Аналогичные выводы можно сделать и в отношении документа ОЭСР Принципы добросовестности в сфере публичных закупок [15], которые направлены на внедрение в практику публичных закупок принципов прозрачности, эффективного управления, профилактики, подотчетности и контроля. В отношении изъятий ключевым моментом является требование прозрачности их установления и проведения связанных с ними закупочных процедур. Следует отметить, что данный подход, по сути, аналогичен тому, которого придерживается международная организация «Трансперенси Интернешнл» (ТИ), концентрируясь при этом на борьбе с коррупцией [16].

Практика показывает, что современное законодательство о публичных закупках в России и во многих других странах основано на положениях Типового закона о публичных закупках ЮНСИТРАЛ, а также Руководства по его принятию и рекомендаций по подзаконным актам, которые должны быть приняты в соответствии со ст. 4 Типового закона [17]. Согласно ч. 1 ст. 8 Типового закона ЮНСИТРАЛ: «Поставщики или подрядчики допускаются к участию в процедурах закупок независимо от государственной принадлежности, за исключением случаев, когда на основаниях, указанных в подзаконных актах о закупках или других положениях законодательства данного государства, закупающая организация решает ограничить участие в процедурах закупок на основе государственной принадлежности» [18]. Согласно упомянутому выше руководству общим основанием для применения указанных исключительных случаев является социально-экономическая политика. При этом указано, что «осуществление и реализацию социально-экономической политики через закупки следует тщательно соизмерять с издержками, к которым эта политика может привести как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе» [19, ч. I, разд. А, 3, b, 14]. Указанная рекомендация является, пожалуй, наиболее взвешенной с точки зрения оценки целесообразности установления изъятий из национального режима в сфере публичных закупок.

Анализ зарубежного законодательства о публичных закупках, в том числе Директив ЕС [20; 21], Свода правил о государственных закупках в США [22], Закона о государственных закупках Китайской Народной Республики [23], показал, что оно допускает установление различных особенностей и изъятий из общего режима доступа в отношении иностранных участников закупок, но не содержит четких экономических критериев оценки их целесообразности.

Анализ же национального законодательства государств — членов ЕАЭС позволяет сделать вывод о том, что законами о публичных закупках [6; 24; 25; 26; 27] устанавливаются общие целевые установки в отношении особенностей и изъятий из национальных режимов, которые сводятся к обеспечению национальной безопасности, обороноспособности, защиты национальных рынков

и поддержки отечественных производителей. Вместе с тем однозначных критериев установления подобных особенностей и изъятий не установлено.

### **3. Механизм определения целесообразности установления изъятий из национального режима в сфере публичных закупок**

Указанное выше положение Руководства ЮНСИТРАЛ [19, ч. I, разд. А, 3, b, 14] фактически представляет собой рекомендацию по применению метода анализа издержек и выгод (*cost-benefit analysis*).

Следует отметить, что данный метод составляет ядро процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ), распространенной практически во всех наиболее развитых странах. Применение ОРВ зафиксировано в Договоре о ЕАЭС, согласно которому решения ЕЭК, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, принимаются с учетом результатов проведения ОРВ проектов таких решений [3, п. 15 Приложения № 1]. Порядок проведения ОРВ определяется разд. IX Регламента ЕЭК. Однако в соответствии с подп. 16 п. 142 Регламента ЕЭК [7] проекты ее решений о необходимости отмены актов государств-членов об установлении изъятий из национального режима в сфере государственных (муниципальных) закупок исключаются из процедуры ОРВ. Одна из возможных причин этого состоит в том, что ОРВ применяется в основном в отношении актов нормативного характера, а указанные решения ЕЭК носят разовый, распорядительный характер. С учетом этого обстоятельства целесообразно усовершенствовать рассмотренный в начале данной статьи Порядок рассмотрения ЕЭК уведомлений государств — членов ЕАЭС о принятии актов об установлении государствами-членами изъятий из национального режима [8] на основе применения экономических критериев, одним из которых может быть эффективность, рассчитываемая с помощью метода анализа издержек и выгод. Указанное процедурное предложение требует детализации в содержательном аспекте.

### **4. Предлагаемый подход к разработке экономических критериев целесообразности установления изъятий из национального режима и особенности осуществления закупок**

Базовым экономическим критерием для оценки целесообразности установления особенностей или изъятий из национального режима, с нашей точки зрения, должно быть наличие чистого положительного эффекта (превышение выгод над потерями) от их введения.

Когда речь идет о предоставлении национального режима в сфере закупок для иностранных поставщиков, то основные экономические выгоды от это-

го сводятся к положительному эффекту от повышения уровня конкуренции, который выражается в снижении цен и росте качества поставляемых товаров в рамках государственного заказа.

Следуя данной логике, можно прийти к выводу, что установление изъятий из национального режима, а также ограничивающих особенностей или закупка у единственного поставщика приводит к нивелированию указанных выгод, а также к возникновению рисков коррупции [28] механизма закупок, превращающих его в механизм приватизации финансовых средств государства. Вместе с тем данный вывод можно считать верным лишь отчасти, поскольку указанная логика не учитывает общерыночного воздействия государственных закупок, а ограничивается лишь конкретной закупкой. В действительности государство своим спросом чаще всего не создает отдельного рынка, а выступает в качестве потребителя на существующих рынках. Таким образом, правильнее было бы рассматривать уровень конкуренции не только на сегменте государственного заказа, а на рынке в целом. Если придерживаться данной, более точной, логики, то осуществление государством закупок у отечественных поставщиков может за счет расширения спроса усилить уровень конкуренции, что при благоприятных условиях может отразиться на снижении цен и росте качества товаров.

Наряду с выгодами от предоставления национального режима необходимо также рассмотреть и связанные с этим потери, которые могут быть вызваны следующими группами факторов:

- существенный рост организационных затрат и рисков в ходе рассмотрения и оценки заявок большого числа участников, в том числе иностранных, при отсутствии ожидаемых экономических выгод от снижения цены или повышения качества товаров (избыточная конкуренция);
- экономические потери отечественных производителей вследствие проигрыша в конкурентной борьбе с иностранными производителями (пагубные итоги конкуренции);
- риски возникновения массовых случаев срыва поставок или поставок ненадлежащего качества либо иных существенных нарушений контрактов со стороны иностранных производителей (недобросовестная конкуренция);
- риски для государственного суверенитета, связанные с возникновением экономической зависимости государственных (муниципальных) заказчиков от иностранных поставщиков (риски экономической безопасности).

В дополнение к критерию экономической эффективности может быть также рассмотрен критерий результативности достижения целей социально-экономической политики, отраженных в государственных официальных документах.

Говоря о результативности установления изъятий и особенностей в сфере закупок, следует упомянуть о подходе к оценке результативности национального режима государственных (муниципальных) закупок, предложенном американскими исследователями Р. Болдуином и Дж.Д. Ричардсоном [29, р. 260], осно-

ванном на показателе преференциальной разницы (*preference margin*). Данный показатель рассчитывается как разница между склонностью к импорту в частном секторе и фактической долей импорта в государственных закупках при прочих равных условиях. Предполагается, что если преференциальная разница принимает положительное значение, что свидетельствует о наличии барьеров для иностранных участников закупок, это значит, что национальный режим реализован не в полной мере. И наоборот, если преференциальная разница отрицательна, то склонность к импорту в государственном секторе даже выше, чем в частном. С теоретической точки зрения данный критерий не позволяет оценить степень достижения конкретных целей социально-экономической политики, но может служить неким индикатором степени реализованности принципа свободной торговли в сфере закупок. Практическое применение данного критерия требует от государств-членов ежегодной отчетности об объемах закупок по товарным рынкам и территориям происхождения товаров.

В совокупности экономические критерии эффективности и результативности установления изъятий из национального режима или особенностей осуществления закупок должны соответствовать такому состоянию осуществления закупки, в котором, во-первых, имеет место непосредственная реализация поставленных официально целей социально-экономической политики (результативность), а во-вторых, негативные последствия предоставления национального режима в полном объеме перевешивают соответствующие позитивные экономические последствия (эффективность).

## Источники

- [1] Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / пер. с англ. М.: Эксмо, 2007.
- [2] Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. Избранное / пер. с англ. М.: Эксмо, 2007.
- [3] Договор о Евразийском экономическом союзе (подписанный в г. Астане 29 мая 2014 г.). URL: <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/)>.
- [4] Протокол о порядке регулирования закупок (Приложение № 25 к Договору о Евразийском экономическом союзе). URL: <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/)>.
- [5] Решение Коллегии ЕЭК от 14 июля 2015 г. № 81 «О необходимости отмены некоторых распоряжений Правительства Российской Федерации в сфере государственных (муниципальных) закупок». URL: <[https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/0148099/clcd\\_15072015\\_81](https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/0148099/clcd_15072015_81)> (дата обращения 10.11.2016).

- [6] Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: <<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=200216#0>>.
- [7] Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии». URL: <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172827/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172827/)>.
- [8] Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 23 ноября 2015 г. № 69 «Об утверждении Порядка рассмотрения Евразийской экономической комиссией уведомлений государств — членов Евразийского экономического союза о принятии актов об установлении государствами-членами изъятий из национального режима в сфере государственных (муниципальных) закупок, обращений государств-членов по вопросам отмены таких актов, а также принятия Комиссией решений о необходимости отмены таких актов». URL: <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_189919/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189919/)>.
- [9] WTO. Revised Agreement on Government Procurement. URL: <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf)>.
- [10] APEC. Economic Leaders' Declaration of Common Resolve. Bogor, Indonesia. (1994 Nov. 15.). URL: <[http://www.apec.org/~media/Files/LeadersDeclarations/1994/1994\\_LeadersDeclaration](http://www.apec.org/~media/Files/LeadersDeclarations/1994/1994_LeadersDeclaration)>.
- [11] The Osaka Action Agenda. Implementation of the Bogor Declaration. URL: <[http://www.apec.org/~media/Files/Groups/IP/02\\_esc\\_oaaupdate.pdf](http://www.apec.org/~media/Files/Groups/IP/02_esc_oaaupdate.pdf)>.
- [12] APEC. Bogor Goals Progress Report of twenty-one APEC member economies. URL: <<http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Achievements%20and%20Benefits/2014-Bogor-Goals.aspx>>.
- [13] APEC. APEC Government Procurement Experts Group Non-Binding Principles on Government Procurement (2 September 1999). URL: <<http://apps.americanbar.org/intlaw/committees/corporate/procurement/APEC%20Gov%20Proc.pdf>>.
- [14] APEC. APEC's Bogor Goals Progress Report (as at 8 August 2014). URL: <[http://www.apec.org/~media/Files/AboutUs/AchievementsBenefits/2014\\_BG\\_Reports/APEC\\_BogorGoalsProgressReport%20Oct2014.pdf](http://www.apec.org/~media/Files/AboutUs/AchievementsBenefits/2014_BG_Reports/APEC_BogorGoalsProgressReport%20Oct2014.pdf)>.
- [15] OECD. Principles for Integrity in Public Procurement. URL: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>>.
- [16] Transparency International (2014) Curbing corruption in public procurement: a practical guide. URL: <[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_a\\_practical\\_guide](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide)>.

- [17] Документы ЮНСИТРАЛ. URL: <[http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure.html](http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html)>.
- [18] Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2011 г.). URL: <<http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf>>.
- [19] Руководство по принятию Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2012 г.). URL: <<http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/Guide-Enactment-Model-Law-Public-Procurement-r.pdf>>.
- [20] EC. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=celex-%3A32014L0024>>.
- [21] EC. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1478791394335&uri=CELEX:32014L0025>>.
- [22] USA. The Federal Acquisition Regulation (FAR). URL: <<https://www.acquisition.gov/browsefar>>.
- [23] China. The Government Procurement Law of the People's Republic of China (Order of the President of the People's Republic of China No. 68. 2002. June 29.). URL: <[http://roszakupki.ru/upload/iblock/095/content\\_75023.pdf](http://roszakupki.ru/upload/iblock/095/content_75023.pdf)>.
- [24] Закон Республики Армения от 19 июля 2000 г. № ЗР-62 «О закупках». URL: <[http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=3026](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3026)>.
- [25] Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-3 «О государственных закупках товаров (работ, услуг)». URL: <<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2%2F1971>>.
- [26] Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 г. № 303-III «О государственных закупках». URL: <[http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=30115056](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30115056)>.
- [27] Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2004 г. № 69 «О государственных закупках». URL: <<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1455>>.
- [28] *Смирнов Н.В.* Институциональная природа коррупции // Общество и экономика. 2010. № 2.

- [29] *Hoekman B.* Using International Institutions to Improve Public Procurement // The World Bank Research Observer. 1998. No. 2. Aug. Vol. 13. URL: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/882441468148522011/pdf/766250JRN0WBRO00Box374385B00PUBLIC0.pdf>>.

Smirnov N.<sup>1</sup>

## *Approaches to the justification of exemptions from the national treatment or the peculiarities of procurement by member States of the Eurasian Economic Union*

The article is devoted to searching the economic solutions to the problem of establishing exemptions from the national treatment or the peculiarities of procurement on the example of the Eurasian Economic Union. We analyze the legal framework of the exemptions in EAEU with the practical example of its application, as far as the features of the free-trade principle in public procurement implemented in international documents on the examples of WTO, APEC, OECD, UN, TI and in foreign legislation on public procurement on the examples of EU, USA, China. As a result of the analysis the following conclusions are drawn: the validity of exemptions from the national treatment in public procurement, despite the common desire to implement the free-trade principles, and at the same time the lack of clear economic criteria for evaluating their validity. We propose the solution of the problem on the example of EAEU by improving the established procedure for the consideration by the Eurasian Economic Commission of the notifications of the member States on the adoption of the acts establishing exemptions from the national regime through the introduction of the effectiveness and efficiency criteria.

**Keywords:** *procurement, national treatment, exemptions, the Eurasian Economic Union (EAEU), economic criteria, effectiveness, efficiency.*

Статья поступила в редакцию 26 мая 2016 г.

---

<sup>1</sup> Smirnov Nikolay — candidate of economics, Deputy director general, Not-for-profit organization “National institute for system studies of entrepreneurship”. E-mail: <[ostenbaken@mail.ru](mailto:ostenbaken@mail.ru)>.

Для заметок

Для заметок

Редактор *Ершова Т.М.*  
Корректор *Андреева Е.Е.*  
Дизайн *Кремлев В.И.*  
Верстка и рисунки *Александровой Я.В.*

Подписано в печать 28.06.16.  
Формат 70×100/16. Усл.-печ. л. 11,2.

Тираж 500 экз. (1-й завод 250 экз.).  
Заказ .

Отпечатано с оригинал-макета  
типографией НИУ ВШЭ

125319, Москва, Кочновский проезд, д. 3

Все права на материалы, опубликованные в номере, принадлежат журналу «Торговая политика», ссылки на него при перепечатке обязательны. Редакция оставляет за собой право не вступать в переписку с авторами. Присланные материалы не рецензируются и не возвращаются. Мнение авторов статей может не совпадать с мнением редакции.