



*Российская Академия Наук*

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт Европы Российской академии наук

Наталия Борисовна Кондратьева

**ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕЛЬ  
ИНТЕГРАЦИИ РЫНКОВ  
СТАНОВЛЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВА**

Монография

Москва  
2020

УДК [339.924:339.1](4)  
ББК 65.54(4)+65.428(4)-133  
К 64

*Рецензент:*

*Борко Юрий Антонович, доктор экономических наук,  
главный научный сотрудник Института Европы РАН*

Тема НИР 0191-2019-0007

«Современные проблемы европейской интеграции»

**Кондратьева, Наталия Борисовна. Европейская модель интеграции рынков. Становление и перспектива :** монография / Наталия Борисовна Кондратьева ; Российская академия наук, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Европы Российской академии наук. – М. : РАН, 2020. – 384 с.

ISBN 978-5-907036-79-6 (РАН)

ISBN 978-5-98163-162-7 (ИЕ РАН)

Монография содержит итоги десяти лет исследований автора, посвященных проблемным вопросам регулирования передвижения факторов и результатов экономической деятельности в пределах регионального интеграционного объединения, устройству Единого внутреннего рынка Европейского союза, формированию и конкуренции региональных торговых режимов. За годы изучения тематики принципы единства рынка охватили новейшие сферы европейской экономики; ЕС столкнулся с рядом внутренних и внешних вызовов, приведших к углублению интеграционного процесса; принципиально изменились такие партнеры ЕС как Россия и страны Азии, что расширило задачи исследования. В книгу вошли исследования, выполненные при поддержке РФФИ (проект № 17-07-00053-ОГН «Достижения и перспективы интеграции рынков: ЕС, ЕАЭС, ТТИП, интеграция интеграций»). Материалы, ранее опубликованные в рецензируемых изданиях, включены монографию в переработанном и дополненном виде.

Книга адресована экспертам, преподавателям, аспирантам и студентам по специальностям «Мировая экономика» и «Международные отношения», а также работникам российских министерств и ведомств, исполняющим функции по выработке государственной внешнеэкономической политики.

ISBN 978-5-907036-79-6 (РАН)  
ISBN 978-5-98163-162-7 (ИЕ РАН)

© Н.Б. Кондратьева, 2020  
© ИЕ РАН, 2020

# ВВЕДЕНИЕ

31 декабря 1992 г. произошло событие, которое несет в себе большие возможности всем, кто углубленно изучает международные экономические отношения: рынки государств Западной Европы были официально объединены в единый комплекс. В документах ЕС это межстрановое объединение называют единый рынок либо внутренний рынок (*Single market, Internal market*); в России — Единый внутренний рынок (ЕВР) и сокращенно — единый рынок.

Тематика ЕВР обширна. В ней есть, что изучать и где развернуться как теоретикам, так и практикам. В ее базисе — один из ключевых вопросов экономической науки — о сравнительных преимуществах свободной торговли, а в надстройке — целый ряд не менее важных по значению вопросов: о разумном балансе между государственным протекционизмом и либерализмом, о региональных и глобальных социальных, политических и правовых последствиях экономической интеграции.

По историческим меркам возраст ЕВР невелик. Тем не менее смелые прогнозы развития европейской интеграции, данные в начале 1990-х гг., сбылись. Главное достижение состоит в том, что единство рынка государств Западной Европы способствовало реализации идеи многополярного мира, а Евросоюз состоялся как один из полюсов притяжения в новой многополярной системе. На пространстве ЕВР созданы привлекательные условия для проживания и прозрачная среда для хозяйственной деятельности, что вылилось в расширение состава ЕС в 1995, 2004 и 2007 гг. Единый рынок стал фундаментом для валютной и политической интеграции, ответом Европы на экономические и технологические вызовы XXI века. Логично, что Евразийский экономический союз (ЕАЭС), стартовавший в 2015 г., активно применяет европейский опыт.

Профессор Шемятенков В. Г. — первый постоянный представитель СССР (посол) при ЕС — справедливо сказал: «Из интеграционной конструкции можно изъять любой другой элемент, и она не рухнет. Но без Единого внутреннего рынка европейская интеграция утратила бы всякий смысл»<sup>1</sup>. И действительно, ЕС, как оказалось, смог выжить без конституции, смог бы, наверное, прожить и без евро, и без какой-то части нынешних государств-членов, хотя для его репутации это было бы страшным ударом, если не утратит единство своего внутреннего рынка.

---

<sup>1</sup> Шемятенков В. Г. Европейская интеграция. Учебное пособие. — М.: Международные отношения. 2003. Стр. 125.

Вокруг ЕВР развивается и право ЕС, и сам ЕС. Так емко и точно написал один из ведущих российских специалистов в области европейского права, профессор Кашкин С.Ю.<sup>2</sup>

Что же касается экономических операторов из третьих стран, к примеру, российских участников внешнеэкономической деятельности, то для них единый внутренний рынок — это, словами академика Иванова И. Д.<sup>3</sup>, главы советской делегации на переговорах о заключении с ЕС первого торгово-экономического соглашения 1989 г., унификация условий деятельности на всей территории ЕС, единый режим доступа российских товаров во все государства-члены; российские операторы, овладевшие знанием торгово-экономической политики ЕС, целей и механизмов ЕВР, будут чувствовать себя более уверенно на этом пространстве, смогут точнее рассчитать свою прибыль и предсказать возможные издержки, а также защищать свои коммерческие интересы.

Законы единого рынка ЕС заслуживают внимания; экономическое содержание принципов и результатов его работы требует осмысления.

Анализ логики этой системы приобрел значение в свете активизации экономических отношений между РФ и ЕС с началом XXI века. В основу была положена концепция интеграции национальных рынков в Общее экономическое пространство (ОЭП). Разработка данной концепции велась сторонами с 2001 года. Вплоть до 2010 г. Россия и ЕС вели диалог по двум десяткам секторальных направлений для облегчения взаимного доступа к рынкам и развития экономического регулирования. Изначально обозначенное «интеграцией без членства», сотрудничество с Евросоюзом в официальной позиции России постепенно обрело цель равноправного и прагматичного партнерства с переходом на его нормы только там, где это целесообразно (о необходимости изменения формулы сотрудничества с Евросоюзом заговорили в России спустя 10 лет изучения европейских подходов и адаптации к ним). Но амбиции обеих сторон и взаимное недоверие не позволили диалогу продолжаться.

Интеграционную модель, созданную ЕС, в РФ интуитивно стали применять для восстановления связей на постсоветском пространстве. В частности, по подобию был создан Таможенный союз России, Белоруссии, Казахстана. Таким образом, произошел своеобразный возврат России к традиции развития в обоих направлениях — в «Европу» и в «евразийство», который принят как более эффективный способ решения задачи повышения веса и роли страны в условиях становления многополярного мира.

Следует учесть и то, что ЕС весьма активно вовлекал страны общего соседства с РФ в свою интеграционную орбиту без адекватной компенсации

---

<sup>2</sup> Право Европейского Союза: Учебник для вузов /Под ред. Кашкина С. Ю. — М.: Юрист, 2002. Стр. 425.

<sup>3</sup> Иванов И. Д. Европейский Союз: структура, политика, взаимоотношения с Россией. — М.: Научная книга. 2001. Стр. 7.; см. также Иванов И. Д. Единый внутренний рынок ЕС: свет, тени, историческая перспектива. — Современная Европа. 2004. № 2.

известных издержек перехода на европейскую модель. В том числе готовил юридически обязывающую ассоциацию с Украиной с перспективой развала существовавшего торгового режима между Украиной и Россией. Евросоюз вольно или невольно провоцировал Россию на радикальную ответную меру. В результате форсированного «экспорта» европейской модели Евросоюз получил не либерализацию экономических связей в регионе, а зеркальный протекционизм в виде создания ЕАЭС в составе пяти стран постсоветского пространства. Реакцией на раздел зоны общего соседства стало игнорирование официальным Брюсселем обращений к нему со стороны институтов ЕАЭС, далее — остановка официальных отношений с РФ и санкционная война после присоединения Крыма к России.

Политика Восточного партнерства ЕС обернулась парадоксально неблагоприятными последствиями для Украины. Украинская экономика оказалась невостребованной Евросоюзом. Но антироссийское поведение официального Брюсселя, подталкиваемое действующими элитами практически всех стран ЦВЕ, не оставляло возможности для иного хода событий. Украинская молодежь и большая часть экономически активного населения западных и центральных областей олицетворяли ассоциацию с ЕС со спасением страны от коррупции и олигархического капитализма, пусть даже и при отсутствии гарантий процветания. Официальный ЕС воспользовался общественными настроениями. Ассоциация позиционировалась как активатор эндогенного потенциала Украины через переход на западные стандарты и нормы; российский же вариант вел в лучшем случае к сохранению статус-кво. Лежит ли на ЕС ответственность за ангажирование без гарантий успеха? Вероятно, да, ведь европейцы провели де-факто захват украинского рынка (народ одобрил ассоциацию вслепую, не вникая в ее условия; инструментов технической помощи для обеспечения справедливого распределения выгод и издержек не предполагалось). Виновны ли украинские элиты в переориентации, создавшей угрозу политической дестабилизации, а затем обернувшейся гражданской войной? Безусловно, да, потому что не только не смогли обеспечить сохранение и приумножение украинской экономики, но обрекли страну на огромные потери, в том числе человеческие. Несет ли ответственность Россия за то, что так и не смогла предотвратить роковой ход событий? Без сомнения, да, так как впоследствии использовала созданные западными соседями прецеденты.

Европейская модель в итоге стала еще и конкурирующей моделью (при сохранении ее значения как цивилизационного ориентира), а задачу ее осмысления следует рассматривать в контексте конкуренции двух интеграционных полюсов.

**Предмет** настоящей монографии — долговременный процесс формирования международных экономических отношений, в основе которого лежат концепции интеграции рынков, и его масштабный интеграционный проект — единый рынок ЕС, построенный в начале 1990 гг., но постоянно со-

вершенствующийся и вносящий существенный вклад в общемировое регулирование экономического развития.

В рамках основной *цели* — раскрыть механизм работы и проследить эволюцию модели единого рынка Евросоюза — сформированы основные задачи и разделы исследования:

- выявить принципы функционирования ЕВР и представить их в виде системы;
- показать логику развития европейского пространства свободного движения товаров, услуг, капиталов и лиц;
- предложить авторскую проекцию итогов либерализации экономических отношений в Евросоюзе, в том числе тех, которые выходят за его пределы;
- дать характеристику строящейся модели Евразийского экономического союза с учетом опыта европейской интеграции.

Суть научной проблемы, решению которой способствует данное исследование, состоит в формулировании законов развития единого рынка. Опора на это знание дает возможность точнее определить потенциал конкурентоспособности России и экономической мобильности ее акторов в глобальной экономике, и выработать рекомендации к повестке дня строительства Евразийского экономического союза.

Гипотеза книги вытекает из суммы предшествующих экспертных оценок, теоретических позиций и практики. Она состоит в следующем. С точки зрения большей части исследовательского сообщества экономическая интеграция представляет собой среду для грамотного использования. Как любое общественное явление, она не оказывает только положительное или отрицательное воздействие на социально-экономический рост, более того, неотделима от других общественных явлений. Это создает проблему неоднозначности ее выгод и издержек, возведенную в разряд базовых в интеграционной теории, и к тому же завышенные ожидания. Однако европейская практика вносит значительный элемент определенности в исследовательские схемы. А именно участие в интеграционном процессе — региональной торговле, конкуренции, стандартизации и правовой гармонизации — для европейских стран стало обыденным и даже необходимым для обмена технологиями роста и компенсации недостатка отдельных факторов развития. Благодаря деятельности интеграционных институтов и властей государств-членов достигнут консенсус по вопросу о выгоде. Он заключается в том, что эта выгода возможна, и она есть для всех участников, когда создана так называемая модель, продуман и отлажен ее механизм работы. Отсюда — изучение европейской практики интеграции рынков товаров, услуг, капиталов и лиц — модели единого рынка Евросоюза — необходимо для оптимизации процессов регулирования и повышения конкурентоспособности российской экономики и экономики ее партнеров по Евразийскому экономическому союзу.

В процессе исследования мы отталкиваемся от классической экономической теории, взяв из нее представление о движущих силах и последствиях

объединения рынков, и движемся в сторону изучения экономики таможенного союза, методов гармонизации стандартов и норм, логики интеграции рынка товаров, услуг, капиталов и лиц, постепенно создавая картину европейской модели интеграции рынков. Достижения Евросоюза мы рассматриваем в динамике, находим малоизученные факты, видим парадоксы практического применения ряда теорий и развеиваем некоторые мифы. В подробностях рассматриваем конкурентную политику, изучаем работу контрольных органов и вспомогательных служб единого рынка. Наш ориентир — выявление принципов, механизмов регулирования, условий функционирования единого рынка ЕС (а именно условий передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц, а также условий конкуренции), которые должны быть восприняты с целью оценки эффективности модели.

Феномен единого рынка получает наше признание за его институциональную силу в регулировании региональной экономики и модернизации общественных отношений. Он впечатляет по мере накопления нашего представления о том, как много протекционистских барьеров устранено при помощи его инструментов и, соответственно, сколь фрагментирована и слаба была бы Европа без этого регулирования. Вместе с тем мы отмечаем проблемы объединения и пытаемся понять уроки европейской интеграции.

Наконец, интерес представляет то, как учтены ценностные ориентиры в общей экономической политике ЕС. Евросоюз идет достаточно далеко порой, даже в ущерб своему кредо — либерализму, когда дело касается его образа сильного игрока на мировой арене и повышения качества жизни.

Евразийское пространство интеграции все больше впитывает философию построения и регулирования единого рынка ЕС, хотя не лишено собственных основ. Поэтому исследование модели европейского рынка актуально в свете подобных проблем на пространстве ЕАЭС и необходимости подбора верного алгоритма решения, исходя из уроков европейской интеграции.

Не меньшую важность для России представляет задача формирования сильного и вместе с тем позитивного образа в условиях становления информационно открытого многополярного мира. События, развернувшиеся в связи с агрессией Грузии в Южной Осетии в 2008 г. (тогда было положено начало этой книге), со всей очевидностью показали, что тема совершенствования образа России далеко не исчерпана. Российская имиджевая политика очень слаба, чтобы изжить русофобию и сопротивляться структурам, разворачивающим против страны информационную войну.

В 2008 году для части российских аналитиков практикуемое Западом манипулирование фактами и акторами казалось чем-то невозможным из-за недостойности подобной практики. Точно так же трудно было вообразить, что дорожные карты ОЭП, подписанные в 2005 г., могут быть всего лишь вуалью, затуманивающей видимость в зоне общих интересов России и ЕС. Ведь там разворачивалась новая политика ЕС Восточного партнерства, которая ставила конечной целью забрать традиционный рынок постсоветских



стран у России. Тогда в российской экспертной среде не было очевидного представления о принципе «ничейности» рынков и о том, что их необходимо постоянно удерживать.

Перейдем к более свежим примерам. 2013 — год острого противоборства лидеров крупнейших стран по факту применения химического оружия в Сирии. Россия, как известно, в конфликте выступала в роли миротворца. Однако новостной телеканал Euronews, в частности 20 сентября в своей рубрике «Без комментариев», прокручивал кадры посещения В. Путиным Концерта «Калашников» в Ижевске. Очевидно, расчет редакторов был на то, что российский президент, запечатленный с оружием в руках, восстановит в глазах европейцев представление о России как о воинственно настроенной державе. Возможно, что замысел был даже еще более дерзкий — демонизировать Россию: в результате просмотра ролика часть зрителей поставит российского Президента в один ряд с боевиками, террористами, воинствующими радикалами.

Сколько еще было реализовано подобных замыслов, сосчитать не представляется возможным, да и не требуется. На волне начавшегося в ноябре 2013 г. кризиса на Украине антироссийская риторика вошла в практику западных политиков как ежедневный инструмент. Начало работы Евразийского экономического союза, созданного с учетом европейской интеграционной модели, сопровождали предвзятые оценки, что не позволило воплотить в жизнь идею интеграции интеграций.

Для раскрытия замысла книги избраны метод исторической ретроспективы и качественный анализ содержания нормативно-правовых и иных документов. В характеристике принципов функционирования единого рынка Европейского союза методов его регулирования использовался системный анализ, для понимания логики — анализ конкретных случаев. Эффективность работы единого рынка оценивалась с опорой на метод индукции как отправной метод, статистический метод как объективный метод и метод экспертных оценок как наилучшим образом учитывающий чувственные и качественные эффекты. Анализ идейных основ и организационных форм построения единого рынка на постсоветском пространстве проведен с опорой на системный подход и аналогию.

Надо сказать, что изучение интеграционной проблематики в России шло от общего к частному. Значительное усиление российской школы совпало с этапом строительства Экономического и валютного союза и расширения ЕС за счет стран Центральной и Восточной Европы. На нынешнем этапе хорошо изучены такие темы как институциональный, долговой, миграционный кризисы и последний кризис — солидарности с выходом Великобритании из состава группировки. Труды по названным темам, кажется, насыщены деталями. Вместе с тем общий и затем Единый внутренний рынок — базисный элемент европейской интеграции, характеристике которого в СССР



и России было уделялось много внимания вплоть до начала 90-х гг.<sup>4</sup>, в последующем сохранился практически нетронутой уникальной проблематикой. Поэтому названный метод — от общего к частному — для изучения единого рынка вполне уместен. Вместе с тем значимость проникновения в глубины проблематики имеет смысл для формирования целостного представления, оценки эффективности данного способа активизации экономической конъюнктуры для поддержания экономического развития. Отсюда следует необходимость обобщения фактов и опыта развития единого рынка ЕС, выявления закономерностей и проблем, то есть переход от частного к общему на новый виток в спирали изучения интеграционного феномена.

**Научная новизна исследования** состоит в:

- определении понятий «единый рынок» и «интеграция рынков»;
- выявлении особенностей практического воплощения ряда экономических и политических теорий интеграции;
- осмыслении и систематизации принципов, законов и логики работы единого рынка ЕС;
- оценке результатов работы единого рынка ЕС и характеристике метода их достижения;
- анализе существа новой интеграционной парадигмы в зоне соседства России, выразившейся в создании Евразийского экономического союза.

**Практическая ценность** содержится в оценках и рекомендациях к «дорожным картам» строительства Евразийского экономического союза с учетом опыта европейской интеграции и интересов России, а также в систематизации знаний о феномене единого рынка Европейского союза и Евразийского экономического союза для целей преподавания соответствующих дисциплин в вузах.

В основу книги легли материалы официальных сайтов Европейского союза, Европейской комиссии, других организационных структур ЕС и его компетентных исследовательских центров, ответственных российских министерств, Евразийской экономической комиссии, труды Института Европы РАН, ИМЭМО РАН, Института европейского права МГИМО(У) МИД РФ, ННГУ, ТГУ, других российских центров изучения европейской интеграции.

---

<sup>4</sup> 1992 год: новые контуры Западной Европы. М.: Мысль. 1993; Борко Ю. А. Как формировалась советская школа исследования европейской интеграции. — Современная Европа. 2020. № 4. С. 5–15.

# РАЗДЕЛ I

## ЦЕЛИ И МЕТОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ РЫНКОВ

Единый внутренний рынок Европейского союза (ЕВР) часто называют пространством четырех свобод, что не совсем верно. Уточнить понятие помогает Единый европейский акт, подписанный в 1986 г. и закрепивший правовую основу для завершения строительства единого рынка<sup>5</sup>: согласно статье 13 это пространство без внутренних границ, в котором свобода движения товаров, услуг, капиталов и лиц обеспечивается положениями Договора. Другими словами, Договор допускает ограничения в каждой из четырех свобод. Надо сказать также, что единый рынок нельзя называть единым экономическим пространством, так как его разрывают сферы, оставшиеся в компетенции государств-членов (например, такие как коммунальные услуги).

Наряду со статическим в Договоре существует и динамическое толкование ЕВР. Единство, экономический и социальный прогресс стран достигается путем «устранения разделяющих Европу барьеров» — так гласит Преамбула. Согласно дополнению, внесенному в учредительные документы Лиссабонским договором, это единство в основном достигнуто, но в задачу ЕС входит развитие действующего рынка, достройка его и охрана от нарушений, как со стороны отдельных компаний, так и государств-членов.

Предлагаем следующее определение: единый рынок ЕС — это межгосударственное пространство, в котором упразднена барьерная функция внутренних государственных границ, не существует национальных препятствий рыночным связям, запрещены дискриминационные ограничения на передвижение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы, юридических и физических лиц, снижены пространственные различия факторов и результатов экономической деятельности. Другими словами, под единством рынка ЕС мы подразумеваем не только высшую форму пространства свободной

---

<sup>5</sup> Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. Малая библиотека Европейского Союза на русском языке. Том I. Договоры, учреждающие европейские сообщества. — М.: Международная издательская группа «Право». 1994; Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. Малая библиотека Европейского Союза на русском языке. Том II. Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. — М.: Международная издательская группа «Право». 1994. Далее в тексте, если специально не оговаривается иного, используется нумерация статей согласно Договору о функционировании Европейского союза (ДФЕС), Official Journal of the European Union C 83, Vol. 53, 30 March 2010, p. 47–200.

торговли — пространство четырех свобод, но и способы достижения этого единства (такие как общее право или общая политика), а также его проявления (сближение условий и результатов хозяйственной деятельности). Формы регулирования, методы, организационные структуры, благодаря которым реализуется единство рынка, мы будем называть инструментами интеграции рынков.

Для того чтобы раскрыть содержание понятия ЕВР, нужна не одна увесистая книга. В настоящем исследовании намеренно опущены многие надстроечные либо внешние компоненты единого рынка Европейского союза, поскольку они углубленно рассмотрены моими коллегами, авторитетными российскими экспертами Борко Ю. А., Буториной О. В., Потемкиной О. Ю., Стрежневой М. В. Кавешниковым Н. Ю., Исаченко Т. М., Фрумкиным Б. Е. и др. В числе тем: валютный союз, пространство свободы, безопасности и правосудия, энергетическая, торговая, сельскохозяйственная, социальная политика и другие направления регулирования. Мы же сосредоточимся на трех базовых аспектах: свобода передвижения, гармонизация и конкуренция. Эти компоненты вполне можно назвать опорами единства европейского рынка.

# Глава 1

## Слово теории<sup>6</sup>

Изучение логики регулирования передвижений факторов и результатов экономической деятельности обусловлено запросом общества и науки на исследования, углубляющие понимание фундаментальной основы и эффектов интеграции рынков. Настоящее исследование проведено на фоне неблагоприятной глобальной экономической конъюнктуры и экстремальных проявлений протекционизма, таких как торговая война между супердержавами США и Китай, замерзшие трансконтинентальные партнерства ТТИП и ТТП, взаимные санкции между естественными взаимозависимыми партнерами — ЕС и Россия, Брекзит. Недоверие, напряженность между партнерами олицетворяют основное противоречие рыночной цивилизации: между экспансией рыночного порядка, где действует закон спроса-предложения, и развитием носителей средств производства от самых крупных акторов — государств и регионов — до производственных акторов, которые сознательно включаются в этот порядок, но нередко используются лишь в качестве средства получения прибыли. Экспансия рынка таит опасность относительной деградации некоторых акторов. Опасность осознается и вызывает негативную ответную реакцию в разных ее проявлениях: различных мерах протекционизма, социальной защиты, включения в наднациональные институты и наоборот, выхода из наднациональных организаций.

Одна из ранних трактовок этого противоречия изложена Карлом Полаanyi, основоположником экономической антропологии, в работе, посвященной анализу причин «разрушения» рыночной цивилизации в конце XIX начале XX века<sup>7</sup>. Теоретик анализирует две господствовавшие конкурирующие тенденции: с одной стороны, расширение рынка с его специфическим методом экономического либерализма — *laissez faire*, с другой стороны, расширение препятствий распространению рынка с его институциональными целями социальной защиты вплоть до создания тоталитарного режима. Критика обеих тенденций позволила К. Полаanyi в 40-е годы XX века предположить следующее. Рыночная система перестанет быть саморегулирующейся, потому, что она уже не будет включать в себя такие фундаментальные факторы рынка как труд, земля и деньги. Произойдет изъятие труда из

---

<sup>6</sup> Первоначальная версия главы опубликована: Кондратьева Н. Б. Единый рынок ЕС: теория и практика. /Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 3. С. 74–87.

<sup>7</sup> Полаanyi К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. Спб., 2002. С.147–150, 271.

«юрисдикции» рынка: условия труда, продолжительность рабочего дня и базовый уровень заработной платы перейдут в компетенцию нерыночных институтов. Денежный суверенитет государства также станет объектом регулирования.

В последнее время появилось много исследований места государственной власти в экономической глобализации. Филип Г. Черни<sup>8</sup> на сегодняшний день — один из немногих смелых западных ученых, выдвинувших гипотезы о повышении роли государства в обеспечении различных общественных благ. Он утверждает, что глобализация вынуждает правительства к вмешательству в деятельность рыночных сил. Тем не менее сильное теоретическое основание для этого утверждения отсутствует в западной литературе. Несмотря на «взрывы» протекционизма, господствует рыночный подход. Евросоюз продолжает считать себя либеральным актором, подходит к решению проблем через укрепление рынка, проводит политику, основанную на экономических доводах. Эта самооценка Евросоюза не изменилась со времен ордолиберализма (предполагающего использование политических инструментов именно для создания и поддержания открытых рынков).

В российской европеистике вопрос о месте и функции государственного и наднационального уровня власти как регуляторов рыночной экономики поставлен Примаковым Е. М., Гутником В. П., Кузнецовым А. В. и др.<sup>9</sup>

Модель Черни, тем не менее, подходит для анализа европейской модели единого рынка. В том числе интерес представляет феномен бюджетного федерализма, заключающийся в перераспределении благ наднациональным уровнем власти. Другой пример — феномен гармонизации правовых основ работы национальных рынков и заложенная в ней долгосрочная экономическая выгода от повышения конкурентных позиций Евросоюза в глобальной экономике.

Далее пробежимся в достаточно простой форме по известным теориям, лежащим в основе построения межстранового пространства четырех свобод.

«Европу не получится создать в один момент или на основании единственного плана. Она будет строиться на основе конкретных достижений, с которых начнётся построение фактической солидарности<sup>10</sup>». Так сказано в декларации по случаю создания Европейского объединения угля и стали. И действительно, единый внутренний рынок ЕС стал одновременно и иллюстрацией, и поводом для появления теоретических схем. Теории конкурируют друг с другом, благоприятствуя тем самым дискуссии об эффектив-

---

<sup>8</sup> Cerny, Philip G. The limits of deregulation: transnational interpenetration and policy change. //European Journal of Political Research. 1991.19: 173–96.

<sup>9</sup> Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России. Под общ. ред. Р. М. Нуреева, Ю. В. Латова, Т. Ю. Сидориной. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ. 2007. 325 с.; Примаков Е. М. Современная Россия и либерализм. [Contemporary Russia and liberalism]. Российская газета. № 291(5964). 17.12.2012.

<sup>10</sup> Schuman R. The Schuman Declaration. 9 May 1950.

ности и дальнейшем развитии ЕС. Для внешних же акторов востребованы как ответы теории, так и результаты ее практического применения. Что касается России, то этот теоретический багаж ценен в свете налаживания выгодных связей с ЕС, а последние годы для создания приемлемой модели евразийской интеграции.

Идеологи, отцы-основатели встали на позиции тех теорий, что ратуют за свободное передвижение производственных факторов, видят рациональное зерно в допуске зарубежных товаров и услуг на национальные рынки, полагают нецелесообразным сохранение суверенитета в экономике, обременительным защиту отечественного производства и рынка труда. Развитие европейского рынка стало поводом для появления новых теоретических рецептов по оптимизации условий перемещения товаров, лиц, услуг и капитала, получению выгод для всех участников объединения, а также по обоснованию и оправданию некоторых протекционистских мер.

### **Выгоды и издержки либерализации: классическая и неоклассическая теория международной торговли**

Несмотря на усилия институтов многосторонней торговой системы и региональных торговых союзов по сокращению протекционистских барьеров, в мире сохранен весь широкий спектр препятствий перемещению товаров, услуг, капиталов и людей через национальные границы.

Традиционно присутствуют таможенные барьеры:

- таможенные тарифы и соответствующие им пошлины, увеличивающие цену импортных товаров на внутреннем рынке;
- другие виды сборов, схожие по эффекту воздействия, связанные с административно-хозяйственными расходами на таможне: складские издержки, издержки на испытания (ветеринарные и прочие проверки качества импорта);
- количественные ограничения на импорт (другими словами — квоты).

Ограничить поступление импортных товаров можно и техническим способом: введением повышенных норм безопасности, а также стандартов, отличающихся от тех, что практикуют страны-импортеры.

Свободу предоставления иностранных услуг, передвижения юридических и физических лиц можно ограничить посредством фискальных, законодательных и административных дискриминационных барьеров и запретов. Например:

- особый порядок выдачи лицензий иностранным фирмам на производственную деятельность и оказание услуг;

- визовый режим, а также необходимость подтверждения заявленной квалификации и знания языка принимающего государства;
- ограничения или запрет на участие иностранцев в управлении отечественными предприятиями, в приобретении отечественных ценных бумаг;
- резервирование доли рынка за отечественными компаниями.

Среди законодательных и административных протекционистских барьеров нельзя не упомянуть системы господдержки, госзакупок и государственного монополизма в отдельных секторах экономики.

О рациональном происхождении протекционистских барьеров свидетельствуют многие экономисты. В частности Молле В., Балдвин Р., Йовановик М., Шемятенков В. Г. и др. замечают, что даже страны с прочной рыночной экономикой и либеральной идеологией имеют основания для защиты национальных рынков средствами протекционизма<sup>11</sup>. К числу резонансов относят:

- стратегическую независимость от ненадежных импортных поставок и другие соображения, диктующие необходимость диверсификации структуры отечественной экономики;
- улучшение условий для отраслей национального хозяйства, особенно зарождающихся, продвижение отечественных технологий, создание импортозамещающих производств, наконец, предотвращение вымирания традиционных отраслей;
- защиту от социального демпинга (то есть от товаров и услуг компаний, не соблюдающих нормы по защите труда),
- обеспечение занятости собственного экономически активного населения;
- предотвращение обескровливания национальной экономики в результате неконтролируемого вывоза прибылей, полученных в стране иностранными акторами;
- укрепление доходной части национального бюджета за счет таможенных сборов;
- политическую ответственность государства перед своими гражданами за качество допущенных на рынок иностранных товаров и услуг.

Рост протекционизма — парадокс современного общества потребления, в котором мало кто покупает отечественный товар, если предложен более дешевый и качественный импортный. Проблема потребителей в том, что они хуже политически организованы, нежели бизнес, а потому не в состоя-

---

<sup>11</sup> См., например: Шемятенков В. Г. Европейская интеграция. — М. 2003 стр. 126; Baldwin R., Wyplosz C. The economics of European integration. 2-nd edition. N.Y.: The McGraw-Hill Education. 2006. P.102–115; Molle W. The economics of European integration: theory, practice, policy. Aldershot. 2001; Jovanovic Miroslav N. The economics of international integration. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham. 2006. 896 p.; Regulating the internal market. / Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. Cheltenham 2006 370 p.; Pelkmans J. European Integration. Methods and Economic Analysis. N.Y. 1997.



нии направить торговлю в нужное им русло и вынуждены довольствоваться тем качеством продукции и услуг, которые доступны на рынке.

Чаще всего государственные власти опасаются, что неконтролируемое поступление импорта может обернуться банкротством национальных предприятий, сокращением занятости и налоговых поступлений. Барьеры же делают импорт дорогостоящим или вовсе недоступным, создают спрос на отечественные товары, позволяют реализовать их по более высоким ценам, соответственно, облегчают задачу роста отечественной экономики и налогооблагаемой базы.

Во многих странах протекционистские барьеры являются реакцией власти на изменение качества предложения товаров и услуг, вероятное снижение уровня общественной безопасности и государственного контроля, а также на нежелательную перспективу открытия стратегических секторов экономики. Выигрыш от протекционизма государства получают в виде таможенных пошлин и налоговых сборов, а также сохранения государственного монополизма в ряде секторов, а национальные предприятия — в виде прибыли, образуемой в условиях ограниченной конкуренции. Создается впечатление, что и потребители не в накладе, так как увеличиваются их шансы на получение социальных выплат из государственного бюджета. В реальности же они проигрывают, причем вдвойне, переплачивая и за отечественную, и за импортную продукцию.

Но парадокс практики заключается еще и в том, что открытие рынков тоже приносит дивиденды, хотя и при условии проведения государством регулирующей политики.

Выгоды протекционизма и свободной торговли начали сравнивать еще три века назад. Но и сегодня исследователи продолжают углублять представление о них и подсказывают методы объединения рынков. При рассмотрении множества теорий в увязке с практикой становится очевидным, что допуск на рынки «больше товаров хороших и разных» экономически обусловлен, а защита рынка объясняется скорее неэкономическими соображениями.

В классической теории международной торговли отмена протекционистских барьеров рассматривается как благо, поскольку, повышая уровень продаж, свобода торговли способствует приращению богатства. Согласно Адаму Смиту, государства, как и отдельные индивидуумы, должны действовать разумно. Правительствам необходимо поддерживать режим свободной торговли; предпринимателям следует оставить попытки организовать собственное производство того, что дешевле купить за рубежом, а сосредоточиться на том, что можно делать наиболее эффективно или лучше всех, используя абсолютные преимущества национальной экономики (природные либо приобретенные в результате выбора лучшей технологии производства)<sup>12</sup>. Свобода тор-

---

<sup>12</sup> См.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов /Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. Пер. с англ. под общ. ред. А. Киреева. М., 2006. С.59–67, 124–41.

говли согласно теории приведет к повышению предложения и продаж товаров и снижению цен, так как товары будут производиться только в оптимальных условиях при минимуме производственных затрат. Автаркия же вынудит каждую страну производить весь спектр необходимых в потреблении товаров (и трудоемкое вино, и капиталоемкое сукно; именно эти два товара использовали классики для наглядности), к тому же она сопряжена с повышенными затратами.

Несмотря на выгоды от разделения труда никто ни триста лет назад, ни теперь не руководствуется рекомендациями А. Смита без оглядки. Правительства нередко склонны поддерживать малорентабельные отечественные производства путём выделения финансовой помощи из соображения сохранения рабочих мест и важных для национальной экономики отраслей. Эти решения политически обусловлены, но оборачиваются бременем для налогоплательщиков и потребителей. Пример энергодиалога России с ЕС — наглядная демонстрация того, как практика идет вразрез с теорией. Наличие у одной стороны и отсутствие у другой абсолютных преимуществ в обеспеченности газовыми энергоресурсами не способствуют торговым связям и снижению стоимости энергоемких товаров. Наоборот, взаимозависимость стала причиной взаимного недоверия, консервации протекционистских барьеров в ТЭК, повышенной нагрузки на бизнес и государства ЕС, связанных обязательствами по диверсификации поставщиков и развитию низкоуглеродной экономики.

В более поздних экономических теориях, рассматривающих конкуренцию и монопольное поведение, изъязы теории Смита были отчасти ликвидированы. Политические теории тоже изучили ситуацию со своей стороны. А именно, ниже мы упомянем функционалистов и федералистов, предложивших региональную интеграцию в качестве инструмента установления доверительных отношений между странами, зависимыми друг от друга в плане поставок стратегически важных товаров и услуг.

Так, фактор конкуренции можно усмотреть в теории сравнительных преимуществ Давида Рикардо. Согласно Рикардо страна может получить доход, даже не обладая абсолютными преимуществами для производства того или иного товара. Достаточно предложить его на рынках, где производство такого товара менее эффективно (другими словами менее конкурентоспособно) и потребует сравнительно больше затрат капитала и труда. Таким образом, свободная торговля не замыкает страны на своих абсолютных преимуществах, а стимулирует к поиску сравнительных преимуществ, в итоге увеличивая возможности для получения доходов и расширяя общее предложение товаров и услуг.

Конкуренция — самый опасный для производителя эффект либерализации рынков — была поставлена во главу угла европейской интеграции. Отчет Поля-Анри Спаака, главы межправительственного комитета экспертов, подготовивших проекты Договоров о ЕЭС и Евратоме, строился на положе-

нии о том, что конкурентная борьба представляет собой главную ценность открытых рынков, станет ее движущей силой и первопричиной ее выгод. Согласно этому документу международная конкуренция создаст импульс для повышения качества и удешевления отечественных товаров, совершенствования разделения труда, улучшения организации производства, специализации и увеличения масштабов экономики, освоения последних достижений науки и техники, которых отныне можно легко заимствовать у соседей по единому рынку. Результатом открытия рынков станет оздоровление и повышение эффективности экономики. Вряд ли сегодня кто-либо назовет несостоятельным прогноз творцов ЕС. Добавим здесь, что оправдался он только благодаря созданию условий для честной конкуренции, а именно созданию и исполнению норм конкурентной политики.

Последователи Риккардо Эли Хекшер и Бертил Олин в 30-е гг. XX века также основывались на различиях в оснащенности стран основными факторами производства и вытекающей из них специфике хозяйства. Они заметили, что странам выгоднее экспортировать товары, для изготовления которых у них есть избыточные факторы производства из-за их сравнительной дешевизны, и, напротив, импортировать товары, чье изготовление требует относительно дефицитных факторов<sup>13</sup>. Торговля товарами компенсирует недостаток дефицитных производственных факторов. В целях повышения эффективности, как полагали ученые, экспорт товаров можно заменять перемещением факторов производства (например, капитала или людей).

Отметим, что реалии европейского рынка заставляют внести уточнение и в эту теорию. А именно не стоит переоценивать значение свободы передвижения производственных факторов. Во-первых, теория не учитывает издержки перемещений. Во-вторых, только в идеальной модели избыточные производственные факторы смогут найти себе применение там, где наблюдается их дефицит. В реальности они чаще оказываются невостребованными. Так, избыточные рабочие Португалии могли бы переехать в Великобританию, но эти рабочие вряд ли нужны Великобритании, так как имеют навыки только в изготовлении вина. Точно так же капитал вряд ли будет активно перемещаться из Великобритании в Португалию, так как в Португалии, опять же, есть условия только для вложения в виноделие.

Важно отметить, что отток работников происходит из стран, которые нуждаются в высококвалифицированных кадрах. Страны, экспортирующие кадры «на заработки» и повышение квалификации, попадают в ловушку избыточных ожиданий. Получив возможность заработать в другой стране, мобильные работники ускоряют ее рост сегодня, а рост национальной экономики откладывают на завтра; отдают другой стране

---

<sup>13</sup> См.: Хекшер Э. Влияние внешней торговли на распределение дохода / Вехи экономической мысли. Т.6. Международная экономика. С.156–173 Олин Б. Межрегиональная и международная торговля. Там же. С. 174–187.

большую часть своей зарплаты в виде повседневных покупок товаров и услуг, а также снижают издержки и увеличивают масштаб ее производственной деятельности. Своей стране они приносят ожидания относительного роста, но не абсолютного.

Могут ли богатые страны попасть в подобную ловушку? Перебрасывая производства в бедные страны, инвесторы, казалось бы, приводят к деформации — понижению цен целевого товара на рынке богатой страны и нерентабельности национального производства. Однако, надо заметить, что в богатая страна таким образом освобождает рынок для нового товара, а бедная страна получает в свое распоряжение угасающий рынок и возможность производить старый товар. Отсюда извечный спор между двумя теориями конвергенции и дивергенции в пространственном экономическом развитии.

Важный эффект, который надо оценить со знаком плюс, это рост импортозамещения, когда в каждой стране есть свое производство и значение приобретает качество и цена. Рост конкуренции во имя потребителя — главное достижение экономической интеграции. Оно не измеряется ростом взаимного товарооборота. А измеряется ростом ВВП.

Свое отношение к свободе торговли в середине XX столетия высказали Пол Самуэльсон, Вольфганг Ф. Столпер, Рональд Джонс, Тадеуш Рыбчинский<sup>14</sup>. Они развили идеи классиков, определив, какие акторы могли бы выиграть от либерализации международной торговли. Так, согласно теореме Хекшера-Олина-Самуэльсона, в условиях открытой экономики в странах, специализирующихся на трудоемких производствах, все же постепенно будет наблюдаться рост заработной платы, в странах с капиталоемкими производствами произойдет рост цены капитала. Причин тому две: производственные факторы станут более востребованы, а цены на факторы и конечные товары доступны для сравнения. В результате на либерализованных рынках, где свободно могут передвигаться производственные факторы, произойдет межстрановое сближение цен на товары и производственные факторы, что в конечном итоге выльется в выравнивание благосостояния стран.

Добавим, однако, что к этим ожиданиям надо относиться сдержанно. Переход от таможенного союза к единому рынку, то есть дополнение свободы передвижения товаров свободой передвижения капиталов и лиц не приведет к взрывоподобному эффекту. Можно надеяться на весьма ограниченное воздействие на рост и процесс сближения уровней развития. Важно понимать, что передвижения капитала и людей менее востребованы, так как менее выгодны, соответственно, они только дополняют, но не могут заме-

---

<sup>14</sup> См.: Stolper W., Samuelson P. Protection and Real Wages //Review of Economic Studies. 1941. V. 9. № 1. P.58–73; Samuelson P. Ohlin Was Right //Swedish Journal of Economics. 1971. V. 73. № 4. P. 365–384; Jones R. A Three-Factor Model in Theory, Trade, and History //Trade, Balance of Payments and Growth: Essays in Honor of C.P. Kindleberger. Amsterdam, 1971. P. 3–20; Rybczynski T. Factor Endowments and Relative Commodity Prices //Economica. New Series. 1955. V. 22. № 84. P. 336–341.

нить торговлю товарами. Проще производить товар у себя, в оптимальных условиях (это тем более выгодно в условиях открытых рынков сбыта), нежели создавать приемлемые условия для его производства в другой стране (для чего потребуются расходы на обучение рабочих, а затем на выплату им большей зарплаты как квалифицированным рабочим).

Выигрыш реален только для владельцев избыточных факторов, владельцы же дефицитных факторов скорее всего окажутся в проигрыше. Отсюда — посылы теоремы Самуэльсона-Джонса, согласно которой владельцы избыточных факторов производства будут стремиться к либерализации, так как с ней они получают больше возможностей для сбыта. Владельцы дефицитных факторов, напротив, будут заинтересованы в протекционизме, поскольку открытие рынка (ведущее к допуску конкурентоспособных и дешевых зарубежных аналогов) вынудит их снизить цены на свои товары, приведет к сокращению доходов и объемов производства. Иными словами, либерализация, очевидно, приносящая выгоду нации в целом, может нанести ущерб некоторым отраслям и категориям населения. Кроме того, как прогнозировал Рыбчинский, может снизиться потенциал диверсификации экспорта. Но приведенная аргументация, согласно модели Столпера-Самуэльсона, никоим образом не должна стать оружием для сторонников протекционизма, ведь ущерб, который свободная торговля наносит дефицитному фактору, обязательно будет меньше дополнительной выгоды, принесенной другому фактору<sup>15</sup>. Пострадавшим, как полагают авторы модели, всегда можно компенсировать убытки, помочь субсидиями или иными механизмами перераспределения дохода с тем, чтобы торговля обеспечила благосостояние всех акторов.

Из этого вывода логично следует, во-первых, предположение о последствиях, а именно заметное повышение благосостояния территорий, участвующих в международной торговле, и углубляющийся застой в остальных регионах, а, во-вторых, рекомендация по проведению в жизнь мер региональной политики и социальной солидарности на пространстве единого рынка. Обе идеи нашли свое развитие в дирижистском направлении теоретической мысли.

Феномен единого рынка ЕС вписывается в логику Хекшера-Олина и их последователей. Можно утверждать о наличии практического воплощения идей. Интересно отметить, что передвижение товаров в пределах ЕС превалирует над передвижением людей. Так, по данным 2010 г. только 13 млн граждан ЕС (или 2,5 %) хотя бы единожды переезжали в другое государство союза. В 1995 г. таковых было 4 млн (или 1,5 % от общего числа жителей ЕС). Примерно на том же низком уровне находится и трудовая мобильность: всего 6 млн человек, или 3 % экономически активного населения, в настоя-

<sup>15</sup> См.: Столпер У., Самуэльсон П. Протекционизм и реальная заработная плата /Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. С. 204.

щее время работают в другом государстве Евросоюза, 10 % жителей имеют длительный опыт работы в другой стране ЕС<sup>16</sup>.

Важно отметить также, что вступление в ЕС и включение в пространство единого рынка сопровождалось возникновением отрицательного сальдо в торговых балансах догоняющих стран по причине их относительной неконкурентоспособности и повышенного спроса на товары ведущих экономик. Большая часть инвестиций из стран ядра ЕС направлялась в импортозамещающие производства стран-новичков, а не в их экспорто-ориентированные производства. Связанные с возможностью пользоваться всеми благами интеграции оптимистические ожидания населения и экономических акторов догоняющих стран подталкивали вверх спрос и цены, вслед за ними росли зарплаты и долги компаний и правительств. Отсюда множились «мыльные пузыри». Недостаточная мобильность населения, низкая эластичность цен и заработной платы при сохранении заметной разницы уровней благосостояния и производительности труда между ведущими и догоняющими странами, а также отсутствие мощной системы финансового перераспределения в Евросоюзе сыграли злую шутку со многими странами догоняющего типа развития, не оправдали их ожидания от участия в едином рынке.

### **Экономика масштаба и разнообразия: альтернативные теории**

В классических и неоклассических теоретических подходах торговля рассматривается с точки зрения предложения товаров и услуг, а причины развития торговли между странами объясняются значительными различиями в трудо- и капиталобеспеченности. Для понимания же сути взаимодействия между странами, принадлежащими к одному и тому же географическому региону и, соответственно, располагающими примерно равными факторами производства, более полезными оказываются концепции, уделявшие внимание спросу. Именно в его особенностях кроется причина активного роста торговли между странами Европы.

Одна из таких теорий подмечает, что в процессе взаимного открытия рынков возникает благоприятная среда для развития «экономики масштаба». Исходное положение состоит в том, что по мере возрастания масштабов производства снижается себестоимость единицы производимой про-

---

<sup>16</sup> См.: Monti M. A. New Strategy for the Single Market: at the Service of Europe's Economy and Society / Report to the President of the European Commission Jose Manuel Barroso. Milan, 2010. P. 57. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/strategy/docs/monti\\_report\\_final\\_10\\_05\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf) (дата обращения 25.12.2019);

Marking the 20 years of the European Single Market. Together for New Growth. Main Achievements. L., 2012. P. 25 [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publications/docs/20years/achievements-print\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/20years/achievements-print_en.pdf).



дукции (или, как гласит теория, рост затрат факторов на единицу приводит к росту производства больше, чем на единицу). Наиболее ярко «эффекты масштаба» раскрыты в трудах Пола Кругмана<sup>17</sup>.

Для нашего анализа в данной теории примечательно следующее.

С одной стороны, важно то, что экономика масштаба нуждается в рынке сбыта, без него она захлебнется. На помощь приходят зоны свободной торговли и таможенные союзы, где отсутствуют тарифные ограничения и квоты на взаимное передвижение товаров, но в еще большей степени — торгово-экономические союзы, нацеленные на установление общих правил перемещения всех факторов и результатов производственной деятельности — товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Подобные интеграционные объединения особенно выгодны производителям товаров массового спроса с высоким технологическим содержанием. Открывая рынки и расширяя тем самым возможности сбыта, эти союзы позволяют предпринимателю выйти за рамки кривой своих производственных возможностей. За счет большего объема продаж даже при снизившейся цене единицы продукции (снижение издержек является результатом исчезновения таможенной пошлины и падения себестоимости единицы продукции при ее массовом производстве) растет и вероятность повышения прибыли. К числу дополнительных преимуществ можно отнести рост занятости, рационализацию использования факторов производства, появление новых рентабельных видов деятельности. Иными словами, в условиях создания торговых союзов эффект увеличения масштаба хозяйственной активности достигает максимума.

С другой стороны, экономика масштаба не снижает риск деформации условий конкуренции и монополизации рынка. Отсюда — необходимость регулирования единого рынка ЕС и две цели этого регулирования — обеспечение свободы передвижения и честной конкуренции.

Не меньший интерес представляет другой вид экономики — назовем его «экономика разнообразия». Наиболее детально она исследуется в рамках двух основных теорий — пересекающегося спроса Стефана Линдера и внутриотраслевой торговли Бела Балассы<sup>18</sup>. Заметив, что либерализация торгового обмена, произошедшая благодаря созданию европейских сообществ, способствует внутриотраслевой торговле, исследователи заключили: предпринимателям выгодно торговать между собой технологически близкой продукцией, чаще всего — разновидностями одного и того же товара. В стратегии предпринимательской деятельности на первый план выходят такие категории, как изменчивость вкусов и предпочтений потребителей, их потребность в разнообразии и качестве. Конкуренция же при производстве

<sup>17</sup> См.: Кругман П. Возрастающая отдача, монополистическая конкуренция и международная торговля // Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. С. 523–532.

<sup>18</sup> См.: Linder S. An Essay on Trade and Transformation. N.Y., 1961; Balassa B. Intra-Industry Specialization: a Cross-Country Analysis // European Economic Review. 1986. V. 30. № 1. P. 27–42.



технологически близких товаров приводит к кооперации и созданию межфирменных альянсов, способствующих внедрению наилучших технологий, повышению качества продукции, сокращению производственных издержек и снижению стоимости товаров. Добавим от себя, что эффекты масштаба и разнообразия не могут каким-либо образом помешать друг другу. Это взаимодополняющие эффекты, направленные в одну и ту же сторону расширения торговых потоков, но проявляющиеся на разных рынках сбыта (массовой и элитарной продукции).

Ежегодно на пространстве единого рынка ЕС осуществляется по 350–400 слияний и поглощений. В 2007–2011 гг. Европейская комиссия (институт ЕС, осуществляющий исполнительные функции) вынесла лишь одно запретительное решение по подобным сделкам<sup>19</sup>. Включение новичков в трансграничные производственные альянсы и цепочки тоже является реальностью. Доля слияний и поглощений с участием фирм из стран ЦВЕ за время их членства в Евросоюзе выросла с 6 до 15 %.

### **Последствия открытия рынков: взгляды неолибералов**

В позапрошлом веке начинает своё развитие теория таможенного союза<sup>20</sup>. Её основоположником считают немецкого философа, юриста и экономиста Фридриха Листа, который обосновал протекционистскую политику, но в масштабе таможенного союза. Теорию многогранно развивали умы в Европе и Америке. С расцветом интернационализации производства в середине XX в. неолиберальное течение теоретической мысли внесло существенный вклад в осмысление движущих сил объединения рынков. Согласно взгляду яркого представителя неолиберализма американца Д. Винера<sup>21</sup> взаимное устранение таможенных барьеров на пути передвижения факторов и результатов экономической деятельности обусловлено как потребностями производителей в расширении рынков сбыта, так и потребностями потребителей в расширении предложения товаров по сниженным ценам. Это возможно в преференциальных межгосударственных объединениях, таких как зоны свободной торговли, таможенные и экономические союзы. Как гласит теория, они увеличивают концентрацию торговых потоков (в терминологии

---

<sup>19</sup> Отчеты по конкурентной политике ЕС см.: [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/index.html](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)

<sup>20</sup> Сочинение Листа см. в: Национальная система политической экономии. М.: Европа, 2005. 400 с. Среди современных исследователей интеграции, например: Pelkmans J. European Integration. Methods and Economic Analysis. Heerlem, The Netherlands. 1997. P. 63–104. Molle W. The economics of European integration: theory, practice, policy. Aldershot. 2001. P. 93–124.

<sup>21</sup> Viner J. The Customs Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace. N.Y., 1950. 221 p. Винер Я. Проблема таможенного союза. Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. Пер с англ. Под ред. А. П. Киреева. М., 2006. С. 696–705.

Винера — *trade creation*). Негативные последствия могут быть отмечены за пределами торговых союзов и состоят в отвлечении участников союзов от торговли с третьими странами (*trade diversion*). Ещё один теоретик Д. Мид полагал оптимальным решением формирование торгового союза в глобальном масштабе, поскольку такой союз обеспечит наиболее эффективное распределение ресурсов<sup>22</sup>. Идеи классика нашли воплощение в деятельности многосторонней торговой системы ГАТТ/ВТО.

Отмена таможенных пошлин снижает стоимость группы товаров, производимых внутри группировки, переключает спрос с дорогого отечественного товара на более дешёвый страны-партнёра, тем самым уничтожает источники неэффективности экономики и провоцирует рост потребления. Всё же, если на момент создания союза в тарифе одной из стран преобладали нулевые ставки таможенных пошлин, а в остальных странах эти ставки были достаточно высоки, то переориентация с импорта из третьих стран на импорт, производимый на внутреннем рынке, содержит новый источник неэффективности. Пострадают вполне эффективные поставщики из третьих стран, поскольку цена на их продукцию искусственно (с учётом усреднённой пошлины) станет выше, и выиграют поставщики внутри таможенного союза. Многосторонняя торговая система тем не менее разрешает такой избирательный путь либерализации торговли как таможенный союз, исходя из его преимуществ для стран-участниц, и ставит перед ним только одно условие: общий уровень тарифной защиты должен быть не выше, чем до создания союза. Стратегия импортозамещения не рассматривается в ВТО как нечто запрещенное, так как представляет один из вариантов «создания торговли».

Дополняющие экономики выигрывают от интеграции в той мере, в какой упразднение таможенных пошлин провоцирует рост спроса на подешевевшие товары. Для конкурирующих экономик положительный эффект от создания таможенного союза, как склонны утверждать теоретики, будет ещё ощутимее. Они говорят о мобилизационном эффекте борьбы за долю рынка, подстёгивающем предприятия к реструктуризации, слияниям, повышению технической эффективности. Соответственно, выгоды ощущает государство, так как интеграция сама (без помощи государственных субсидий) оздоравливает экономику: рост взаимной торговли провоцирует замену дорогого внутреннего производства дешёвым импортом из стран-партнёров по союзу, совершенствует разделение труда и распределение факторов производства. Однако нельзя не учитывать, что исчезновение издержек, связанных с тарифными барьерами, сопряжено с возникновением других издержек — на переоснащение предприятий.

Преимущество таможенного союза перед зоной свободной торговли состоит в том, что он не позволяет странам группировки с максимально сво-

<sup>22</sup> Meade J. E. The Theory of Customs Unions. Amsterdam. 1955. 121 p.

бодным внешнеторговым режимом стать таможенной дырой, через которую импорт извне будет проникать в другие страны группировки. Однако такому союзу нужны дорогостоящие интеграционные институты для согласования решений об общем тарифе (на содержание своего управленческого аппарата ЕС тратит ежегодно почти 10 млрд евро). С учётом того, что современная продукция нередко произведена в нескольких странах (одна страна может поставлять технологию, другая — детали, третья — вести сборку, четвёртая — производить упаковку, пятая — открывать коробку и вкладывать туда инструкцию, переведённую на свой язык), таможенному союзу нужны ещё и единые правила происхождения товара.

Каждый экономический актор в таможенном союзе идёт на определённый риск ради шанса получить больший выигрыш. Самый сильный актор — государство — теряет таможенный доход в расчёте на прибыль от вероятного роста налогооблагаемой базы по мере роста производства и потребления. Монополии рискуют национальными рынками, чтобы занять монопольное положение на таможенном пространстве. Если же конкуренты достаточно эффективны, завоевать новый рынок они могут, снизив экспортные и внутренние цены, чтобы приумножить количественные показатели сбыта. В условиях возросшей конкуренции потребители получают выигрыш как от упразднения пошлин, так и от снижения стоимости товаров. Однако на рынках с эластичным спросом произойдёт всплеск бесполезных покупок «про запас», превышающий необходимый уровень потребления. Спрос, потребление, запасы, повышаясь благодаря снижению цен, не будут расти линейно и бесконечно. С течением времени они придут в разумную норму. На инновационную продукцию цены вряд ли упадут. Глубинные регионы, интровертные по причине высоких транспортных издержек, могут вообще не почувствовать интеграции. В итоге рынок потребует новых стимуляторов конъюнктуры и способов регулирования. Итак, выгода неочевидна, а если она есть, то со временем угаснет.

Шансы/возможности в таможенном союзе предоставляются в награду за риски, а позитивные эффекты, если не сразу, то постепенно, нивелируются негативными. Предприятия же найдут другие способы выживания и завышения прибылей. В реальность вторгнутся финансовые, технические, географические и социальные неопределенности. С ростом запасов и непостоянством доходов потребители уже не будут основывать свой выбор только на различиях в цене. В менее эффективных экономиках скорее произойдет сужение производственного спектра, чем оздоровление.

Весьма нелегко распознать, каков будет баланс преимуществ и негативных последствий снятия торговых барьеров. Защита молодых отраслей может оказаться вполне оправданной, поскольку в противном случае внешние рынки для низкоэффективной экономики могут так и остаться де-факто закрытыми. В то же время протекционизм, нацеленный на импортозамещение, нередко лишь поощряет иждивенческие настроения в среде отечественных производителей и не способствует оздоровлению.

Оценка преференциальных торговых соглашений, по словам известного экономиста, функционера Европейской экономической комиссии ООН в Женеве М. Йовановича, — дело «деликатное, сложное и часто спекулятивное»<sup>23</sup>. Однако в любом случае очевидно, что рынок начинает работать ускоренными темпами. Поэтому эксперты, как правило, выступают в защиту таможенных союзов.

Европейское экономическое сообщество середины 1950-х гг. (как заметил Ж. Пелкманс), хотя и было «естественным торговым блоком», но с весьма посредственными показателями взаимной торговли. Коэффициент регионализации торговли по 12 странам Западной Европы в 1958 г. едва превышал 37 %. 6 стран из 12 составили таможенный союз, будучи ориентированы на другие регионы: Германия — на Скандинавию и Северную Америку, Италия — на Средиземноморье, Латинскую и Северную Америку, Франция — на Африку. Только тройка небольших западноевропейских стран целиком была нацелена на торговлю в пределах Западной Европы. Основные мотивы, положившие начало объединению, текли в русле политики, нежели накопленной ранее экономической взаимозависимости. Среди этих мотивов выделим острую потребность восстановить разрушенную войной экономику, активизировать и расширить рынки сбыта, более рационально использовать дефицитные энерго- и сырьевые ресурсы в региональных границах, повысить совокупную конкурентоспособность, рационализировать межстрановое разделение труда, укрепив взаимозависимость, занять более весомые позиции в мировой экономике. С развитием инструментов экономической интеграции (последовательной отменой барьеров во внутренней торговле и становлением общей торговой политики) стали ощутимы описанные в теории феномены создания торговли и смещения торговых потоков внутри группировки. Взаимная торговля шести стран-основательниц ЕЭС с 1958 по 1972 гг. была увеличена в 9 раз, в то время как с остальной частью мира — в 3 раза. На дату официального завершения строительства ЕВР — 1992 г. — показатель регионализации торговли 12 стран-старожилов ЕС достиг 60 %, а вместе со странами ЕАСТ превысил 70 %<sup>24</sup>, что, вероятно, близко к естественному верхнему пределу.

За два десятилетия последующей работы единого рынка отмечен очередной рост торгового обмена между входящими в него государствами — с 800 до 2800 млрд евро, (примерно в той же пропорции рос и экспорт ЕС в третьи страны — с 500 до 1500 млрд евро). Уже преодолен спад конца первого десятилетия нового века. В 2011 г. торговый оборот ЕС достиг докризисного рекордного уровня; совокупный экспорт в третьи страны в 2010 г. тоже превысил докризисный показатель<sup>25</sup>. Надо учитывать и то, что за синтетиче-

<sup>23</sup> Jovanovic M. The economics of international integration. Northampton. 2006. P. 28.

<sup>24</sup> Pelkmans J. European Integration. Methods and Economic Analysis. Heerlem, The Netherlands. 1997. P. 93.

<sup>25</sup> См.: 20 years of the European Single Market. P. 13–14. [Электронный ресурс]. URL: .

скими индикаторами скрыто отрицательное сальдо торгового обмена догоняющих<sup>26</sup> государств-членов.

В более поздних теориях подмечено, что транснациональные корпорации (ТНК), действующие на интеграционном пространстве, компенсируют обозначенное Винером негативное воздействие торговых союзов на внешний мир. ЕС — мировой лидер по привлечению прямых иностранных инвестиций и, соответственно, ТНК. Руководство Союза рассматривает деятельность ТНК как способ увеличить количество конкурентоспособных акторов на пространстве ЕВР, возможность увеличить занятость и квалификацию местной рабочей силы, шанс повысить производительность труда и налоговые поступления, вероятность устранения барьеров для выхода на мировой рынок и создания технологических альянсов. Правда, скептики резонно замечают, что выгоды эти иллюзорны, в то время как издержки от деятельности ТНК вполне реальны. В ряду издержек находятся сокращение спроса на продукцию отечественных фирм и их вытеснение, вывоз прибыли, внедрение технологий, использующих большое количество дефицитных ресурсов (капитал) и относительно меньшее количество избыточных ресурсов (труд), переманивание лучших кадров.

Отметим, что в ЕС не существует законов, напрямую блокирующих поступление ПИИ или деятельность ТНК, но есть законодательство в сфере конкуренции, охраны окружающей среды и прав наёмных работников, позволяющее снижать активность внешних акторов. Например, так называемый Третий энергетический пакет ограничивает доступ внешних, например, российских, компаний к покупкам энергетических мощностей.

Реалистичны в своих оценках выгоды интеграции дирижисты и их сторонники Я. Тинберген, П. Стритен, Г. Мюрдаль, Ф. Перру, Э. Кондильяк, М. Корден, Д. Бхагвати. Они исходят из пространственного неравноправия участников рынка, что вызывает необходимость координировать торгово-экономическую политику. Другими словами, за интеграцией рынков следует интеграция хозяйств, требующая вмешательства со стороны политики. Особо выделяется французская школа. Ее представитель Франсуа Перру (основатель теории регионального роста и парадигмы «центр-периферия») исходил из пространственного неравноправия участников рынка, вызывающего необходимость финансовой поддержки периферии, создания так называемых «полюсов роста» для поддержания потенциала диверсификации экономики и занятости всех возрастных и социальных категорий граждан. Идеи Перру и его последователей о полюсах, точках, осях и регионах роста для сглаживания пространственных социально-экономических диспропорций воплотились в создании десятков технополисов, научно-производственных комплексов, кластеров, центров компетенции, а также трансевропейских транспортных сетей и еврорегионов.

---

<sup>26</sup> Для обозначения государств, отстающих по показателям социально-экономического развития от лидеров, в Евросоюзе используют термин «догоняющие государства» (catching up).

Дальше других дирижистов идет Андре Маршалль, полагающий, что в результате интеграции должно возникнуть пространство солидарности, обеспечивающее равенство шансов, взаимную ответственность и, следовательно, сплочение акторов объединения<sup>27</sup>. Эти идеи нашли свое отражение в региональной политике ЕС, которая так и называется: «политика экономического и социального сплочения». Они оказались весьма ценными для решения задач расширения группировки на Восток, а также для спасения ряда ее членов от угрозы дефолта в 2011–2012 гг. Вместе с тем ЕС далек от реализации идеи масштабного финансового перераспределения от богатых государств к бедным. Перераспределительные возможности общего бюджета не превышают 1 % совокупного валового продукта государств-членов. Социальная политика ЕС также демонстрирует крайнюю ограниченность своих возможностей.

### **Этапы открытия рынков: теории экономической интеграции**

Становление единого рынка изменило качество таких категорий, как издержки и прибыль. Исчезли таможенные издержки, но выросли издержки на научно-техническое обеспечение экономической деятельности; появилась прибыль от увеличения масштабов рынка, но теперь она сопряжена с большей вероятностью банкротства слабейших участников. Чтобы общий баланс выгод и издержек либерализации трансграничного перемещения факторов и результатов производства оказался положительным, стране уже не обойтись без особых мер экономической политики. Например, чтобы укрепить стратегическую независимость и экономическую безопасность, проводится государственная политика в отношении источников снабжения дефицитными товарами (для стран ЕС это главным образом энергосырье), защита же зарождающихся или испытывающих депрессию отраслей хозяйства обеспечивается господдержкой и налоговыми льготами. Контроль характеристик импортного товара (который в условиях открытой экономики больше не проводится на границах) принимающие государства переносят в места производства или потребления. Для этого они разрабатывают национальные торговые правила, а уполномоченные органы по стандартизации — технические стандарты.

По мнению экспертов брюссельского Центра европейских политических исследований (*CEPS*), развивается «партизанский протекционизм». Авторы подразумевают под термином и партийный протекционизм (в интересах различных общественных слоев), и, если можно так сказать, подпольный протекционизм, поскольку государства лишены права выбора тех, кто будет

---

<sup>27</sup> Marchal A. L'integration territoriale. P., 1965. P. 34.



жить и работать на их территории)<sup>28</sup>. В пик кризиса 2008–2009 гг. спрос на протекционизм был подогрет скептическими настроениями, подобными тем, что господствовали в ЕС в 1970–1984-х гг. Правящие правые во Франции и Италии оказали существенную поддержку бизнесу, левые же правительства в Испании и Великобритании, напротив, основное внимание уделили занятости и нуждам трудящихся, а «большая коалиция» в Германии разделила господдержку практически поровну между домохозяйствами и фирмами<sup>29</sup>. Однако в условиях единства рынка поддерживать отечественный бизнес или только национальную рабочую силу все сложнее.

Подход к решению проблемы скрытых торговых барьеров мы находим в экономических теориях. Еще в 1954 г. Ян Тинберген выдвинул гениальную идею о субъектах экономической интеграции<sup>30</sup>. Ими являются рынки и экономические политики. Миссия интеграции рынков — негативной интеграции в терминологии Тинбергена — состоит в улучшении количественных показателей торговли за счет устранения протекционистских барьеров. Иной характер имеет миссия интеграции экономических политик — позитивной интеграции, по Тинбергену. Она связана с определением модели поведения и качества жизни на пространстве единого рынка и реализуется посредством гармонизации и внедрения общих стандартов организации производства, охраны труда, состояния природной, экономической и социальной среды. По мнению Стрежневой М. В., «позитивная интеграция в большей мере социально ориентирована, представляет собой системы регулирующих импульсов, устанавливающих стандарты в отношении товаров, производства, условий труда и охраны окружающей среды, исходящие из того, что признано считать общественным благом. Настаивая на внимании к проблемам, связанным с социальными сторонами охраны условий труда, окружающей среды, здоровья и занятости, ЕС, хотя и робко, вторгается в те сферы, которые в противном случае оставались бы вообще без всякого внимания со стороны отдельных правительств»<sup>31</sup>.

Цитируемая точка зрения состоит в том, что наднациональное начало в деятельности ЕС является еще и мобилизующим началом для государств и экономических операторов, предпочитающих олицетворять социальный демпинг с конкурентным преимуществом. Проблема же в том, что установление общих стандартов и правил сопряжено с риском ликвидации преимуществ открытого рынка как самокорректирующейся системы и пространства выбора. В пределах единого рынка ЕС возникающая проблема

---

<sup>28</sup> Bastasin C. Partisan Protectionism: Political Consensus, the Euro and Europe's Response to the Global Crisis /The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty. Ed. by S.Micossi and G. L. Tosato. Brussels, 2009. P. 21.

<sup>29</sup> The Economic Crisis: Its impact on Member States and how they are Responding to it. //European Commission. Occasional paper. 2009. № 6.

<sup>30</sup> Tinbergen J. International Economic Integration. Amsterdam, Elsevier, 1965. P. 122.

<sup>31</sup> Стрежнева М. Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления // Международные процессы. 2005. Т. 3. № 1. С. 17–28.



соотношения свобод и регулирования решается следующим образом: общие стандарты принимаются с целью защиты окружающей среды, жизни и здоровья людей, прав потребителей, но не более. Негативная и позитивная интеграция (свобода и регулирование) эволюционируют параллельно. Их совместным результатом становится курс на ограничение односторонних норм, препятствующих развитию региональной торговли, ориентация на максимально высокую планку общих требований к качеству товаров, услуг, уровню жизни при уважении национальных традиций государств-членов. Как показывает практика и последующие главы нашего исследования, этому процессу пока не видно конца.

Эксперты находят, что сфера регулирования ЕВР являлась единственным примером позитивной интеграции в докризисный период. По мнению Стрежневой М.В. «общая европейская валюта (евро), как и вся программа реализации экономического и валютного союза, относятся к проявлениям негативной интеграции. Европейская модель единой валюты не предполагает введения в действие инструментов, помогающих отдельным государствам — участникам валютного союза справляться с экономическими шоками, особенно болезненно их поразившими». Да и правда, тот объем позитивной интеграции, который содержался в Маастрихтских критериях номинальной конвергенции, задавших государствам ориентиры поведения в условиях членства в валютном союзе, оказался мизером при взгляде на него через призму валютного кризиса. Инструменты финансовой стабилизации и солидарности, учрежденные в начале 2010-х гг., как нам представляется, расширят пространство позитивной интеграции.

Опираясь на знание типов протекционистских барьеров и положение о неоднозначности последствий либерализации межстранового обмена средствами производства, теоретик экономической интеграции Бела Баласса в 1961 г. описал возможные стадии интеграции. Отталкиваясь от зоны свободной торговли, таможенного союза, общего рынка, устраняющих таможенные барьеры на пути перемещения товаров, услуг, капиталов и людей внутри группировки и вводящих единые правила для их перемещения через внешние границы, она углубляется до экономического союза и полной экономической интеграции с единой политикой в различных сферах экономики<sup>32</sup>.

Среди теоретиков экономической интеграции нельзя не назвать основоположника идеи таможенного союза немецкого философа, юриста и экономиста Фридриха Листа. В середине прошлого века его теория существенно обогатилась трудами уже упомянутого нами американского экономиста Джейкоба Винера. Еще один американец Роберт Манделл в 1961 г., опубликовав свою теорию оптимальной валютной зоны<sup>33</sup>, соз-

<sup>32</sup> Balassa B. The Theory of Economic Integration. Routledge, 2011. P. 2.

<sup>33</sup> Mundell R. A. A Theory of Optimum Currency Areas. // American Economic Review. 1961. Vol. 51. № 4. P. 657–665.

дал теоретический фундамент валютного союза. Работы классиков многократно интерпретировались и дополнялись соратниками и последователями.

Идея о различных степенях интеграции присутствует и в политических течениях. Например, неофункционалисты, привнесшие в теорию интеграции так называемый эффект перелива и подметившие, что взаимосвязи в экономике генерируют потребность в принятии интеграционных решений по целому комплексу хозяйственных и политических вопросов, описывали ни что иное как переход интеграции от низших стадий к высшим с целью уничтожения скрытых форм протекционизма. В самом деле, свобода перемещения рабочей силы в практике строительства и последующего регулирования единого рынка ЕС обеспечивается не только посредством устранения визового барьера и паспортного контроля на внутренних границах, для чего достаточно учреждения таможенного союза, но и путем соглашения об общих правилах взаимного признания дипломов о полученной квалификации, которое возможно только в экономическом союзе. Свобода перемещения товаров не стала бы полной без установления общих норм в сфере конкуренции. Свобода перемещения капитала, не сопровождаемая мерами «коммунитарной» социальной и региональной политики, грозила бы концентрацией инвестиционных потоков в одних регионах и секторах и их дефицитом в других. Эффекты таких свобод достигли пика в условиях валютного союза, максимально ужесточившего ценовую конкуренцию<sup>34</sup>. Таким образом, установление общих правовых основ единства рынка и проведение общей экономической политики — два направления регулирующей деятельности, обеспечивающей ликвидацию разделяющих государства экономических барьеров.

## От цели к методу: позиции политических теорий

Работу единого рынка невозможно объяснить только экономическими теориями. О том, как достигаются его эффекты, чаще мы находим в политтеориях. Так, экономтеория дала представление о степенях/стадиях строительства единого рынка, но как перейти от низшей ступени к высшей, экономика без помощи политики не смогла.

Формулируя метод европейской интеграции, отцы-основатели ЕС опирались во многом на теорию федерализма. Из этой теории в интеграционное соглашение они привнесли принципы разделения властных полномочий по территориальным уровням, доверия, партнерства, компромисса. Яркий приверженец федерализма Жан Монне, соавтор «Декларации Шумана», сыгравший ведущую роль в разработке Договора о ЕОУС, видел результатом

---

<sup>34</sup> См., например: Буторина О. В. Международные валюты: интеграция и конкуренция. — М., 2003.

интеграционного объединения укрепление мира и создание политического союза между свободно торгующими нациями<sup>35</sup>. История ЕС подтвердила его прогноз. При этом практиками не была оставлена и идея об экономическом начале в интеграции. А именно напряженность, созданная снижением протекционистских барьеров и ужесточением условий конкуренции, настраивала производителей на обновление и кооперацию. Правительства в свою очередь были вынуждены признать, что смогут сэкономить или приобрести больше, поставив на первый план интересы потребителей и оставив на втором интересы неконкурентоспособных производителей и суверенные интересы. В результате страны Европы осознанно шли на политическое сближение и создание системы институтов управления этим сближением.

Продуктом общественного развития, согласно основоположнику функционализма Давиду Митрани, должны стать функционально полезные сообщества<sup>36</sup>. Его догадка подтвердилась: европейские сообщества 50–60-х годов XX в. взяли на себя регулирование производства угля и стали, ядерной энергетики, торговли, сельского хозяйства. Заметим здесь, что важнейшей частью метода интеграции по Монне являлась «пошаговость» строительства экономического и политического союза, от простого к сложному, которая-то и приведет государства Европы к созданию еврофедерации. Неофункционалисты развили это положение: у них речь идет о нарастании процесса проникновения интеграции в новые сферы, что обусловлено растущим осознанием странами своей взаимозависимости и необходимости образования недостающих функциональных связей. И действительно, компетенция институтов ЕС со временем распространилась на вопросы социального и регионального развития, экологию, сферу науки и техники.

Интерес к положениям функционализма чрезвычайно вырос в процессе реализации Европейским сообществом программы по завершению строительства ЕВР. Создание подлинно единого рынка со свободным передвижением товаров, услуг, капиталов и лиц оказалось невозможным без проникновения интеграции в смежные сферы; для построения единого рынка группировке необходимо было инициировать новые полномочия в таких сферах, как контроль и регулирование развития транспортной инфраструктуры, энергетики, денежно-кредитных отношений, иммиграции и др. Результат этих целенаправленных усилий институтов ЕС был назван неофункционалистами<sup>37</sup> емким словом

<sup>35</sup> Монне Ж. Реальность и политика. Мемуары. Пер. с фран. М.: Московская школа политических исследований. 2001. 664 с.

<sup>36</sup> Mitrany D. The Prospect of Integration: Federal or Functional // *Journal of Common Market Studies*. 1965. V. 4. Issue 2. P. 119–149.

<sup>37</sup> Среди значимых трудов: Haas E. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stanford. 1958; Lindberg L. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, 1963. 256 p.; Pinder J. *European Communities: The Building of a Union*. — Oxford. 1991. Schmitter P. Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism // *Journal of European Public Policy*. 2005. V. 12. № 2. P. 255–272.

«spillover»<sup>38</sup> (перелив, перетекание, выплескивание), означающим переход интеграции в смежные сферы экономики и экономической политики.

Основатель неофункционализма Эрнст Хаас обращает внимание на проявление членами объединения лояльности не столько по отношению друг к другу, сколько по отношению к наднациональным органам управления, которым передается часть национального суверенитета<sup>39</sup>. Обязанность культивировать интерес общества к интеграции, регулировать интеграционный процесс в соответствии с конкретными нуждами экономики легла в ЕС на Европейскую комиссию (ЕК). Долг этого «лишенного собственности предпринимателя»<sup>40</sup> — увидеть проблему, описать ее в деталях, предложить правовой способ ее решения, как правило, предполагающий переход части национальной компетенции в совместную компетенцию институтов ЕС и государств-членов, и убедить общество в необходимости вмешательства в проблемную область. Очевидно, что появление в процессе европейской интеграции столь обширной сферы совместной компетенции в регулировании ЕВР есть результат такого рода специфических усилий Европейской комиссии. Хотя верхушка Еврокомиссии состоит главным образом из бывших министров национальных правительств, ее позиция формируется с учетом мнений профессионалов, ученых, специалистов по техническим вопросам, и это вполне соответствует функционалистской теории. Она постоянно учится, использует в своей деятельности созданные интеграцией прецеденты, гибка и примирительна, опирается только на разрешенные полномочия, однако не допускает осечек, предпочитая отложить то или иное дело «до лучших времен», нежели провалить его. Действуя только осмотрительно и взвешенно, Еврокомиссия приобрела моральное право на регулирование экономического развития группировки, получила властные полномочия и роль посредника в урегулировании конфликтов на пространстве ЕВР. Подобным образом оценивает Комиссию теоретик многоуровневого управления Ян Бах<sup>41</sup>.

Как представляется, именно экономическая выгода для всех акторов (вытекающая из улучшения условий торговли и оптимизации распределения факторов производства), а не интересы национальной безопасности и безконфронтационного развития были определяющими при принятии государствами-членами сложного решения о добровольной передаче части су-

---

<sup>38</sup> Например: Haas E. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stanford. 1958. Haas E. *International Integration: The European and the Universal Process*. International Organization. № 15. 1961. P. 368.

<sup>39</sup> См. также Буторина О. В. Понятие региональной интеграции: новые подходы. // *Космополис*. 2005. № 3 (13).

<sup>40</sup> Bauer M. *Co-managing Programme Implementation: Conceptualizing the European Commission Role in Policy Execution* // *Journal of European Public Policy*. 2006. № 13(5). P.717–735.

<sup>41</sup> Bache I. *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield, 1998. P. 145.

веренитета на наднациональный уровень. Отсюда понятно заключение российского эксперта Бусыгиной И. М., в свою очередь опирающееся на мнение ряда западных экспертов: «Основные успехи были достигнуты в экономике. В этой области правительства согласились на значительную передачу своего суверенитета на наднациональный уровень и не блокировали деятельность «евробюрократов» Комиссии и деятельность Суда. Очевидно, в экономической сфере преимущества «сильных» наднациональных институтов общего рынка перевешивают издержки утраты полномочий лидерами отдельных стран. В сфере общей внешней и оборонной политики или иммиграции задача создания сильных центральных институтов не реализована, и целесообразность этой задачи продолжает широко и конфликтно обсуждаться»<sup>42</sup>.

Вместе с тем в последнее время «добавленная стоимость» неофункционализма становится не столь очевидной, как в начальный период интеграции. Перетекание компетенций на наднациональный уровень уже не способствует, а угрожает свободам единого рынка, гармонизация же основ политики и права государств-членов не выравнивает шансы, а делает условия хозяйствования однообразно жесткими и оттого скудными, снижая общее количество предложения товаров и услуг. Подвергается сомнению соответствие данного теоретического подхода интересам сохранения культурного многообразия. Особенно заметно противоборство сторонников налоговой гармонизации и защитников налоговой конкуренции. Другими словами, в дискуссии о дальнейших путях эволюции единого рынка неофункционалистам все активнее возражают сторонники теории международной торговли.

Противоборство идей не может не отражаться на стратегии Европейской комиссии. В своих доводах в защиту вмешательства в такие сферы, как хозяйственное, региональное и социальное развитие, она вынуждена учитывать всю совокупность теоретических подходов. С одной стороны, она поддерживает мнение о том, что неравномерность имманентно присуща рыночной экономике, является необходимым стимулом развития, порождает конкуренцию, повышает потенциал мобильности. Но, с другой стороны, для Комиссии этот стимул не является достаточным. Ее важнейшая функция — исправление несовершенств единого рынка, обеспечение условий для экономического роста, равенство возможностей для осуществления экономической деятельности, справедливому распределению благ единого рынка между всеми его акторами, в том числе регионами и социальными группами, наконец, поощрение европейских компаний в их борьбе за глобальное лидерство. Отсюда неудивительно, что она всегда выступает за умеренную поддержку акторов ЕВР структурными фондами общего бюджета ЕС.

---

<sup>42</sup> Бусыгина И.М. Асимметричная интеграция в Евросоюзе. Международные процессы. Т.5. № 3. 2007. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.intertrends.ru/fifteen/002.htm>

Итак, целый ряд теорий уделяют внимание вопросу о методе интеграции рынков и приходят к одному и тому же — необходимости добровольного политического объединения либерально настроенных экономик и создания институтов управления этим объединением; регуляторная же активность институтов осуществляется во имя экономической эффективности при соблюдении социальной справедливости. Другой частью метода является реализация принципа от простого к сложному или поэтапное развитие интеграционной группировки. В практике европейской интеграции этот метод нашел свое практическое воплощение в декларации Монне-Шумана 1951 г. и закрепился в литературе как метод Монне.

В соответствии с неофункционалистским подходом главную роль в регулировании единого рынка ЕС играют наднациональные институты: Европейская комиссия (ЕК), Европарламент и Суд. На первый институт возложена функция законодательной инициативы и последующего контроля, на втором лежит ответственность за нормы европейского права, в том числе за дополнение и отклонение законопроектов в зависимости от готовности общества к нововведениям, третий обеспечивает единообразное толкование провозглашенных в договоре принципов ЕВР (запрет дискриминации, честная конкуренция и т. п.), выработку новых (таких как принцип взаимного признания стандартов и норм) и их проникновение в хозяйство и право участвующих в нем государств. Следует подчеркнуть, что Суд ЕС благодаря принятию понятных, точных и порой исчерпывающих решений постепенно превратил себя в стратега интеграции, учреждающего ее основополагающие принципы. Он также нередко создавал предпосылки для передачи Комиссии и Парламенту все больших компетенций. Используя положения основополагающих актов о подразумеваемых компетенциях, он расширительно толковал необходимость вмешательства ЕС в те или иные сферы.

Согласно близкому по логике направлению — историческому институционализму — каждый из названных институтов благодаря своей активности, провозглашенным ценностям, единожды избранной культуре поведения, информационным ресурсам создает предпосылки для укрепления наднационального уровня власти<sup>43</sup>. Так, Европейская комиссия, опираясь на свои контрольные и разрешительные полномочия, дает оценку всем проектам национальных правовых нововведений, особенно технических, на предмет их соответствия принципам и свободам ЕВР. Тем самым она не только предупреждает появление контрпродуктивных протекционистских барьеров, но и подталкивает европеизацию национального законодательного процесса. Недавно она взяла курс на ограничение возможностей государств-членов по заключению энергетических контрактов с третьими странами. Комиссия обязала государства-члены предупреждать ее о готовящихся

---

<sup>43</sup> Puchala D. Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: a Review Article. *Journal of Common market studies*. 1999. Vol. 37. № 2. P. 324.



соглашениях; она всегда присутствует на переговорах. В частности, в 2011 г. она получила мандат на проведение переговоров с Туркменией и Азербайджаном по проекту Транскаспийского газопровода. В восприятии России Европейская комиссия и Европарламент представляют собой самых влиятельных и сложных игроков в ЕС. Эти институты консервативны и их практически невозможно сдвинуть с избранного маршрута. Вместе с тем их тактика предсказуема.

Межправительственный подход (интерговерментализм), напротив, отводит лидирующую роль межправительственным органам: Совету министров и Европейскому совету. И правда, в стратегических решениях Евросовета проявляется воля к сохранению поступательной динамики интеграционного процесса. Переход интеграции на новый уровень происходит не сам собой благодаря углублению социально-экономических и прочих связей между государствами-членами группировки, а благодаря согласию, часто становящегося результатом компромисса во имя продвижения общего интереса, либо по необходимости в наднациональных мерах, продиктованной государствами-членами<sup>44</sup>.

Таким образом, в практике строительства ЕВР нашли отражение оба подхода, оба побудительных мотива и движения — общие потребности и национальные интересы. Причем еще на начальном этапе объединения рынков стран Европейского экономического сообщества стало очевидно, что эта «машина» требует совместного участия как наднациональных, так и межправительственных институтов. Уникальный метод, сочетающий управленческие усилия институтов разной природы, с момента учреждения Европейского экономического сообщества в 1957 г. был назван коммунитарным методом, или методом Сообщества (от слова *communauté* (фр.) или *community* (англ.)). С течением времени менялась роль отдельных институтов, однако сама идея их совместного управления единым рынком сохраняется в силе. В Едином европейском акте (1986 г.) метод воспроизводится в процедуре сотрудничества, затем в Маастрихтском договоре (1992 г.) — в процедуре совместного принятия решений Советом ЕС и Европарламентом при участии консультативных органов и законодательной инициативе со стороны Еврокомиссии.

Особой заслугой интерговерментализма стало исследование роли государств в интеграции. В частности, отмечено, что интеграционные решения исполняются до тех пор, пока они не идут вразрез с национальными интересами. Неслучайно в практике ЕС стал регулярным межправительственный торг (так называемый *great bargain*), в том числе бюджетный<sup>45</sup>. Неофункционалисты тоже отдали должное внимание национальным интересам

<sup>44</sup> Moravcsik, A., Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. //Journal of Common Market Studies, Vol.33 (4), 1995.

<sup>45</sup> Moravcsik A. Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community //International Organization. 1991. V. 45. № 1. P. 19–56.



в интеграции и ввели в оборот понятие «обратного потока» (*spillback*) компетенций<sup>46</sup>.

Явных прецедентов возврата компетенций с наднационального на межправительственный уровень или же сужения сферы влияния интеграции мы не наблюдаем. Тем не менее с установлением в Маастрихтском договоре пределов расширения полномочий наднациональных институтов был сделан реверанс в сторону государств и созданы предпосылки для закрепления статус-кво и обратного течения компетенций. Прописанный в Договоре принцип субсидиарности официально закрепил за государствами-членами право выбора способов достижения общих целей и принятия самостоятельных решений в сферах, где у ЕС нет исключительной компетенции. Принцип пропорциональности предостерег институты выходить за рамки необходимого для достижения общих целей. В специальном протоколе к Лиссабонскому договору были прописаны инструменты имплементации и мониторинга принципов субсидиарности и пропорциональности: процедура раннего предупреждения со стороны национальных парламентов, а также возможность обращения национальных правительств (а также Комитета регионов) в Суд в случаях, когда необходимость правового вмешательства ЕС вызывает сомнение и требует проверки на предмет соответствия названным принципам<sup>47</sup>. Результатом же вполне может стать отказ со стороны ЕС от намерений (статус-кво) или от принятых правовых актов (обратный поток компетенций).

Поскольку условий и фактов, при которых блага либерализации и экономики масштаба оборачивались убытками, становится все больше, страны расширяют пространство маневра, оговаривают условия, при которых они могут не участвовать или временно отойти от участия в тех или иных общих программах. Отсутствие доброй воли или готовности к потере суверенитета, сопротивление правилам ЕС путем затягивания процесса имплементации директив, попытки вернуться к межправительственному подходу (торгу и компромиссам) заметны в таких сферах, как регулирование деятельности энергетических монополий, экономический и валютный союз, контроль внешних границ. Национальные правительства и суды обрели полномочия по контролю трансграничной конкуренции, то есть в сфере, относящейся к исключительной компетенции ЕС, национальные парламенты в свою очередь получили право законодательной инициативы наряду с Европейской комиссией. Свидетельством ослабления наднациональных институтов является развитие гибкой интеграции<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Niemann A., Schmitter P. Neofunctionalism /European Integration Theory. Ed. by A. Wiener, T. Diez. Oxford, 2004. P. 45–74.

<sup>47</sup> Стрежнева М. В. Прохоненко И. Л. Управление экономикой в Европейском союзе. Институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН. 2013. С. 39–40. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.imemo.ru/ru/publ/2013/13005.pdf>

<sup>48</sup> О гибкой интеграции см. Бабынина Л. О. Гибкая интеграция в Европейском союзе: теория и практика применения. М. 2012. 304 с.

Сегодня пространство единого рынка регулируется на многих уровнях, что позволяет не только квалифицированно создавать правовые нормы или программы действий, но и более качественно их исполнять. Термин «многоуровневое управление» впервые был использован для характеристики взаимодействия («партнерства») Комиссии ЕС с региональными властями при разработке и финансировании программ регионального развития<sup>49</sup>; Гари Маркс и Лисбет Хуг положили начало теоретическому направлению, нацеленному на толкование процесса передачи полномочий, выработки и исполнения интеграционных решений на трех уровнях: наднациональном, национальном и региональном. Теория многоуровневого управления логично дополнила возникшую за десять лет до нее теорию политических сетей. Вместе же они весьма точно спрогнозировали возрастание в 1990–2000-х годах роли новых акторов в процессе принятия решений (комитетов, европейских агентств, экспертных групп при Европейской комиссии, национальных агентств, союзов производителей и потребителей).

Вместе с тем нельзя не отметить, что многоуровневому партнерству для целей регионального развития до сих пор суждено было состояться только на одной из властных ветвей — исполнительной, в процессе имплементации региональной политики ЕС. Обсуждение базовых приоритетов и размеров финансирования этой политики не вышло из рула межправительственного подхода. Созданный в 1993 г. Комитет регионов пока не смог убедить аналитиков в том, что способен влиять на процесс принятия законодательных решений<sup>50</sup> или на решение нестандартных проблем. Например, он не сыграл заметной роли в ходе последней вспышки сепаратизма в Каталонии. Тем не менее многоуровневое управление вполне может себя проявить в ходе очередных реформ региональной политики.

Противоположная ситуация складывается в таких сферах как энергетика, шенгенское пространство, конкуренция, гармонизация стандартов. В этих сферах низовой уровень проявляет себя достаточно активно и не-

<sup>49</sup> Marks G. Structural Policy in the European Community /Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community. Ed. by A. Sbragia. Wash., 1991. P.191–224.

<sup>50</sup> Отдельные европейские эксперты весьма высоко оценили партнерство властей на всех уровнях (например, EU Cohesion policy after enlargement. M. J. Bachtler, D. Marek(ed.). Palgrave Macmillan 2008. 208 p.), однако большинство аргументов было за то, что это партнерство носило символический характер. Согласно выводам Бусыгиной И. М. «если регионы и произвели некий сдвиг в европейской политическом процессе, то они добились этого, действуя в логике и в рамках национальных государств-членов ЕС» (см.: Бусыгина И. М. Политическая роль регионов в структуре Европейского союза: концептуальные и прикладные аспекты. Автореф. дис. д. п. н. М. 2002). Анализируя процессы региональной деволюции в ЕС, исследователь Каракчиев П. О. отметил, что консультативный характер принимаемых в рамках Комитета регионов решений со временем заставил сильные регионы вернуться в лоно внутренней политики национальных государств и стремиться совершенствовать механизмы влияния на политику ЕС через европейскую политику собственного государства (см.: Каракчиев П. О. Делегирование властных полномочий регионам Великобритании в контексте многоуровневого европейского управления. Автореф. дис. к. п. н. М. 2007).

редко вносит поправки в обсуждаемые законопроекты. Рассуждая о современной системе управления, ЕС Е. С. Громогласова отмечает: «Данный процесс бросает вызов эффективности традиционных форм управления. Властный ресурс рассеялся по разным уровням принятия и исполнения решений, включая местный, региональный, национальный, наднациональный и международный, а многие сектора хозяйственной жизни настолько усложнились, что управленческие импульсы в отсутствие детальных знаний о предмете регулирования скорее угрожают, нежели способствуют их поступательному развитию. Основным вызовом стал дефицит принимаемых норм. Успешная имплементация определяется уже не только возможностью применения санкций, но и доброй волей общества. Сети же направлены на привлечение тех, от кого зависит исполнение норм, к их выработке в условиях, когда использование рычагов властного давления может поставить под угрозу эффективность управленческих усилий»<sup>51</sup>.

Параллельно с теориями углубления интеграции существуют концепции расширения, а точнее, оптимизации состава интеграционной группировки.

Очевидно, что критерием оптимальности таможенного союза служит высокий индекс регионализации торгового обмена; экономического союза с единым рынком — функционирующая рыночная экономика, обеспечивающая конкурентоспособность государств-членов; политического союза — единство правил поведения и ценностных ориентиров. Практика вступления в Евросоюз стран Центральной и Восточной Европы ставит решение группировки о дальнейшем расширении в зависимость от способности институтов и систем ЕС справляться с издержками присутствия стран, различающихся по уровню социально-экономического развития, и элит, не привыкших или не способных работать по общим правилам.

Американец Роберт Манделл, опубликовавший в 1961 г. свою теорию оптимальной валютной зоны, пожалуй, был первым, кто указал на важность рационального выбора участников интеграционного объединения. И это один из немногих примеров проникновения экономической теории в изучение вопроса о пределах интеграции. Стабильный обменный курс, мобильность труда и капитала, эластичные цены, гибкость заработной платы, совпадение циклов экономического развития, наконец, фискальное перераспределение классик назвал ключевыми критериями оптимальности валютного союза. На рубеже веков крупный британский политик, премьер-министр Великобритании (2007–2010 гг.) Гордон Браун огласил признаки, по которым участие страны в валютном союзе было принято нецелесообразным. Он указывал, в частности, на необходимость синхронизации экономических циклов и совместимости структур экономик стран, входящих в ва-

---

<sup>51</sup> См: Громогласова Е. Теория и практика политического управления в Европейском союзе. М., 2009. Стр. 20–21.

лютный союз, говорил о рисках для экономического роста, занятости и макроэкономической стабильности.

В 1964 г. американские политологи Эрнст Хаас и Филипп Шмиттер определили условия, при которых либерализация экономических отношений, воплощенная в снижении таможенных барьеров либо создании зон свободной торговли, может привести к образованию союзов с общей внутренней и внешней политикой, таких как таможенный или более продвинутые политические союзы. Среди этих условий были названы географическая близость экономических центров, симметрия экономических потенциалов, высокая доля регионального экспорта в структуре внешней торговли государств-членов, наличие наднациональных институтов, общих целей и модели регулирования, наконец, поступательная динамика интеграции<sup>52</sup>. В начале первого десятилетия XXI в. интерпретацию взаимодействия двух процессов — углубления и расширения интеграции — представили российские ученые Ю. А. Борко, Ю. В. Шишков, О. В. Буторина<sup>53</sup>.

Теория весьма жестко ограничивает потенциал интеграционных союзов, в которых не соблюдены критерии оптимальности. История в целом подтвердила правоту теории: достичь высших ступеней интеграции смогли лишь европейские страны, большинство интеграционных группировок ограничились созданием зон свободной торговли, некоторые из них решились на формирование таможенных союзов.

Отметим особо внимание именно политических теорий, а не экономических, и, конечно, упорство практиков в деле расширения рамок рационального во имя создания торговли, наращивания политического веса группировок, укрепления многополярного мира. Так, Евразийский экономический союз обладает высоким уровнем экономической и политической асимметрии и социально-экономических диспропорций, но сформирован странами с общим историческим прошлым и высокой экономической взаимодополняемостью.

На первый взгляд, и для европейских стран дифференциация показателей экономического развития не являлась препятствием на пути интеграции. Известно, что создание валютного союза форсировалось политиками несмотря на его несоответствие критериям оптимальности. Точно также расширение ЕС 2004–2007 гг. не терпело отсрочек, поскольку должно было удовлетворить, пожалуй, все политические амбиции группировки того времени. Оно состоялось несмотря на отсталость стран-кандидатов.

<sup>52</sup> E. Haas, P. Schmitter. Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*. Vol. 18, № 4. 1964. Pp. 705–737.

<sup>53</sup> Борко Ю. Взаимосвязь процессов расширения и углубления европейской интеграции. /Расширение Европейского союза и Россия. Под ред. О. Буториной, Ю. Борко. М., 2005. С. 11–42; Шишков Ю. Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. М., 2001.

В действительности же, существование в рамках ЕС обширных регионов со сравнительно слабо развитой экономикой, а также присоединение новых, всегда было сопряжено с определенными издержками. Ухудшение социально-экономической ситуации в отдельных государствах-членах порой создавало почву для претензий в адрес ЕС или вызывало у них соблазн использовать право вето при принятии решений на наднациональном уровне. Поэтому Европейский союз в целом внимательно относился к проблеме неоптимальности состава участников (в том числе неоптимальности своего ядра — валютного союза) и подстраивался под новые вызовы интеграции. Об этом свидетельствуют, в частности, обнародованные в 1992 г. Маастрихтские критерии членства в валютном союзе и принятые годом позже Копенгагенские критерии вступления в ЕС. Позднее проблема нашла отражение в Пакте стабильности и роста (1997 г.) и бюджетном пакте (2012 г.), нацеливших членов ЕС на соблюдение бюджетной дисциплины для повышения устойчивости евро и всей финансовой системы союза, а также в периодически выпускаемых официальных Стратегиях расширения ЕС, ориентировавших будущих участников на соблюдение свода *acquis communautaire*, целей и рамок политического, экономического и валютного союзов.

Для смягчения проблемы неоптимальности осуществляются специальные меры регулирования в сферах, где ЕС обладает необходимыми полномочиями, а также особые меры координации там, где эти полномочия ограничены. Прежде всего отметим в данной связи, что включение принципов многоуровневого и сетевого управления в традиционный для регулирования ЕВР коммуитарный метод облегчает нахождение консенсуса между государствами-членами, интересы которых (в силу различий в социальном и экономическом развитии) не совпадают либо совпадают частично. Это включение облегчает и последующее администрирование решений. Интерес также представляют поэтапные реформы в самых продвинутых сферах совместной компетенции — региональной и сельскохозяйственной политиках. Эти сферы деятельности ЕС приведены в соответствие с нуждами расширения, а в случае с региональной политикой — еще и с нуждами валютного союза. Благодаря амортизирующим инструментам (учреждению принципа финансовой обусловленности в региональной политике и принципа взаимного соответствия — в сельскохозяйственной) требования к новичкам удалось снизить — они достигали необходимого уровня уже после вхождения в группировку.

Корректировка ситуации в экономике, социальной сфере, науке, где ЕС обладает лишь поддерживающей компетенцией, осуществляется с помощью «открытого метода координации» (ОМК), заключающегося в выработке общих стратегий, установлении количественных ориентиров, распространении сведений о наилучших практиках<sup>54</sup>. Цель институтов ЕС — подсказать на-

<sup>54</sup> См. Подробнее: Regent S. The Open Method of Co-ordination: A New Supranational Form of Governance //European Law Journal. 2003. V. 9. № 2. P. 190–214.

циональным правительствам лучший рецепт для того или иного случая, побудить государства к соревнованию.

Идея о том, как координировать развитие национальных политик, возникла еще в первые годы существования ЕВР (институты, в частности, начали разрабатывать Общие направления экономической политики и выпускать их в качестве рекомендаций государствам-членам для помощи в выработке ими собственных национальных экономических политик), затем получила развитие в Европейской стратегии занятости (инициированной Люксембургским 1997 г. и развитой Кардиффским 1998 г. и Кельнским 1999 г. саммитами). Расцвет же Метода связывают с Лиссабонским саммитом 2000 г. (тогда ЕС выпустил в свет свою самую известную Стратегию развития). Последний из заметных документов, принятых в рамках ОМК, — «Стратегия основанного на знаниях устойчивого и всеобъемлющего роста — Европа 2020». Правда, результаты реализации предыдущей, выпущенной на рубеже веков Лиссабонской стратегии ЕС, свидетельствуют о весьма скромных возможностях ОМК. Вместе с тем этот метод позволил внедрить в экономическую политику новаторские инструменты, например, торговлю квотами на выбросы парниковых газов или на использование альтернативных источников энергии.

Фактором усиления неоптимальности в европейской интеграции нередко становится либеральный межправительственный подход. Его следствием, в частности, стали прием в валютный союз стран, неспособных стабильно выполнять Маастрихтские критерии номинальной конвергенции, и ослабление требований, содержащихся в Пакте стабильности и роста. По определению Э. Моравчика, основателя данного теоретического подхода, проявила себя контрпродуктивная политическая воля: члены ЕС были заинтересованы в валютном союзе, пока их участие в нем не пошло вразрез с национальными интересами<sup>55</sup>. Ощувив издержки, страны выторговали для себя послабления, нерациональные с точки зрения устойчивости всей конструкции ЭВС.

В итоге большинство государств Евросоюза перестали обращать внимание на условия Пакта. В 2009 г. бюджетный дефицит в ЕС достиг 6 % и 7 % в зоне евро. Только шесть стран из 27 (Люксембург, Болгария, Эстония, Финляндия, Швеция и Дания) имели дефицит менее 3 % ВВП, то есть продолжали соблюдать Пакт; 12 стран превысили потолок вдвое, а в четырех (Латвии, Испании, Ирландии и Великобритании) — дефицит составлял 10 % ВВП и более<sup>56</sup>. Бюджетная недисциплинированность государств ЕС оказала существенное негативное воздействие на торговлю, инвестиционную активность и занятость и снизила планку достижений

<sup>55</sup> Moravcsik A. Is There a 'Democratic Deficit in World Politics? A Framework for Analysis //Government and Opposition. 2004. V. 39. № 2. P. 336–363.

<sup>56</sup> Европейский Союз: факты и комментарии. Вып. 60. 2010. Апрель-июнь. С. 7 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive.html>



единого рынка. И здесь нельзя не упомянуть проделанную институтами и лидерами ЕС большую работу по снятию угрозы распада зоны евро. Эксперты заговорили наконец, об истинных причинах кризисных явлений в экономике и интеграционной стратегии ЕС, а именно об углубляющемся экономическом разрыве между государствами-членами и растущем дефиците сплоченности его рядов. В результате сложных дебатов, продолжавшихся в 2011–2012 гг., руководители государств Евросоюза признали необходимость усиления элементов наднациональности в ЭВС.

Моравчик, анализирувавший спрос на европейскую интеграцию, отметил<sup>57</sup>, что определенному кругу акторов и ряду государств выгодна передача части национальной компетенции наднациональным институтам, опора на их авторитет, опыт, экономические и политические инструменты. На этом была основана аргументация стран догоняющего типа развития при принятии ими решения о членстве в интеграционном союзе. Вступив в ЕС, новички действительно смогли переложить часть проблем на плечи стран-старожилов, однако взамен им пришлось отдать не просто долю рынка (как это было бы в случае вступления в таможенный союз), но принять весь свод правил, сформированный с 1957 г. И с каждой новой ступенью интеграции могут расти не только потенциальные выгоды, но и вполне реальные издержки. Чтобы снизить риски участия догоняющих экономик в едином рынке и валютном союзе, Евросоюзу неоднократно приходилось увеличивать расходы на проведение региональной политики. Чтобы повысить шансы догоняющих экономик на пространстве ЕВР, Суд ЕС многократно принимал решения в пользу конкуренции торговых режимов, признания стандартов и норм стран-новичков на рынках стран ядра, запрещал дискриминацию по признаку национальности.

На новом витке «европессимизма», пришедшегося на финансовый и долговой кризис, проект расширения оказался вновь востребованным. Предоставление статуса кандидата Исландии, Македонии, Черногории и Сербии и вступление Хорватии было политически продумано. Несмотря на так называемую «усталость» Союза от расширений (насчитывается уже пять их «волн») поддержание в рабочем состоянии этой стратегии укрепило политический вес организации. Вместе с тем важно, что со времени начала кризиса имидж ЕС в глазах стран-кандидатов неуклонно падал. Не только кандидатам приходилось доказывать свою «европейскость», но и Евросоюзу — проходить проверку на привлекательность своих ценностей. Жесткость переговорной позиции ЕС по условиям вступления новых стран и растущие издержки от членства в ЕС, очевидно, рано или поздно подведут черту под

---

<sup>57</sup> Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist approach // *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31, № 4. 1993. P. 473–523. См. также Moravcsik A., Vachudova M. A. National Interests, State Power, and EU Enlargement. // *East European Politics and Societies*. 2003. Vol. 17, № 1. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eeeps.pdf>



проектом расширения. А. М. Либман и Б. А. Хейфец рассматривают перспективу дезинтеграции ЕС<sup>58</sup>.

В процессе расширения существенно возрастает экономический вес группировки, нормы единого внутреннего рынка распространяются за ее пределы. Аутсайдерам, подавленным такой мощью, выгоднее принять правила интеграции, чем отстаивать свои. В рамках группировки страны имеют возможность более ощутимо улучшить свое положение, нежели в случае принятия односторонних мер. Известны различные схемы интеграционного сближения. Это «концентрические круги» Делора<sup>59</sup>, «эффект домино» Балдина<sup>60</sup>, «кольца друзей» Эмерсона<sup>61</sup>, Европа от Лиссабона до Владивостока Проди.

А как же быть соседствующим экономикам, не желающим объединяться, поскольку союз может помешать их глобальной стратегии, или неуверенным в том, что общий багаж благ покроет возросшие издержки интеграции? Для «соседей поневоле»<sup>62</sup> практики предложили оригинальную форму интеграции — «без членства»<sup>63</sup>. Примеры такой интеграции — взаимоотношения ЕС с Норвегией, Исландией и Лихтенштейном, Общее экономическое пространство ЕС и России (2001–2010 гг.). Наконец, последняя из идей — «интеграция интеграций» Лукашенко.

Идея интеграции без членства была уязвима в части, касающейся процессов принятия решений. Роль пассивного реципиента правил и норм Евросоюза Россию не устраивала. А потому в России ее подвергли критике. Однако, отсутствие на тот момент целого ряда составляющих для совместного принятия решений (членства России в ВТО и европейских органах технической стандартизации, органа для разрешения споров) затрудняло выработку совместных подходов. Вместе с тем какое-то время идея проработала. Для запуска соответствующей концепции были использованы сетевой и многоуровневый подходы. Активность проявили структуры и организации на различных территориальных уровнях: субрегиональные группировки с участием России и государств-членов ЕС (СБЕР, СГБМ, ЧЭС), другие форматы приграничного и территориального сотрудничества РФ-

<sup>58</sup> Либман А. М., Хейфец Б. А. Модели экономической дезинтеграции. Интеграция и дезинтеграция. Евразийская экономическая интеграция. № 2 (11). 2011. С. 14.

<sup>59</sup> О концепции концентрических кругов см. подробнее: Nuttall S. European Foreign Policy. N. Y., 2000. P. 37–64.

<sup>60</sup> Baldwin R. A Domino Theory of Regionalism // NBER Working Paper. Cambridge. September 1993. № 4465.

<sup>61</sup> Эмерсон М. Слоны и Медведь. Европейский Союз, Россия и их ближнее зарубежье. Брюссель–Москва, 2002.

<sup>62</sup> Термин введен К. Барыш. См.: Барыш К. ЕС и Россия: соседи поневоле? М., 2004.

<sup>63</sup> Термин вошел в российскую европеистику по итогам ситуационного анализа, организованного 21 января 2005 г. Институтом Европы РАН, журналом «Россия в глобальной политике», Институтом стратегических оценок и анализа и Советом по внешней и оборонной политике под руководством С.А. Караганова. Подробнее см.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.svp.ru/files/meetings/m006513366319571.pdf>

ЕС. Эти структуры регулярно предоставляли площадки для обсуждения общих тем и поисков компромиссов. При проведении отраслевых диалогов и реализации программы «Северное измерение» активность проявляли группы высокого уровня, тематические партнерства, экспертные советы, международные финансовые институты и предпринимательские союзы. На начальном этапе свою роль сыграли такие форумы, как Совет по внешней и оборонной политике, Российско-европейский центр экономической политики (РЕСЕР), Центр Карнеги, Комитет «Россия в объединенной Европе», затем были весьма заметны Круглый стол промышленников, Центр энергетических технологий Россия–ЕС, «Опора России», Форум гражданского общества Россия–ЕС, Экспертно-аналитический центр «Диалог: Европа–Россия», Деловой совет и Центр развития «Северного измерения».

Никто не отрицал проблем интеграции России и ЕС. Среди них главной была неоптимальность состава. После 12 раундов в 2014 г. переговоры были прерваны с формулировкой «в связи с ситуацией на Украине».

Идея о кольцах друзей, быть может неожиданно для автора, также имела неблагоприятный исход. Воплотившись в жизнь во вполне нейтральную по своим посылам (закключающимся в расширении пространства общеевропейских ценностей) европейскую политику соседства, она преобразовалась затем в Восточное партнерство — небезобидную для России политику. Партнерство бросило вызов влиянию России и на постсоветском пространстве. Решая задачу вовлечения постсоветских стран в пространство единого рынка, а точнее задачу овладения восточно-европейскими рынками через подписание соглашений об ассоциации, зоне свободной торговли, облегчении визового режима (со многими странами соответствующие переговоры ведутся), ЕС дошел до непризнания факта евразийской интеграции и ее институтов, тем самым создал прямую угрозу аналогичным интеграционным намерениям России.

Таким образом, обе идеи оказались провальными из-за недоучета проблематики конкуренции за рынки и конкуренции моделей интеграции рынков.

Итак, интеграция рынков базируется на целом наборе теорий, порой отражающих противоположные научные подходы. На пространстве ЕВР ЕС мы находим проявления протекционизма и либерализма, экономической эффективности и социальной справедливости. Научные центры в ЕС подключены к объяснению, обобщению и прогнозированию тех или иных ситуаций, к разработке проектов управленческих решений и в значительной степени ответственны за практическую деятельность.

Нередко практика бывает смелее науки и не учитывает ее предостережений. Такой была практика экономического и валютного союза. Результатом же стала частичная потеря конкурентоспособности и ослабление потенциала конвергенции, накопленного в годы благоприятной конъюнктуры.

На протяжении истории существования Евросоюза теории интеграции подвергались активной критике. ЕС всегда требовал от науки подхода, который соответствовал бы его политическим амбициям и одновременно был бы реалистичен в своих рекомендациях. Но вряд ли такой когда-либо существовал и уж тем более вряд ли его можно найти теперь — слишком многообразна практика. Поэтому, как и ранее, свой рецепт развития ЕС видит не в претворении в жизнь какой-либо одной теории, а в применении их в рациональном сочетании.

Что же касается содержания настоящей книги, то имеющийся теоретический фундамент мы используем не для того, чтобы встать на позиции какой-либо одной теории и дополнить ее новым содержанием, а для раскрытия феномена единства рынка, его законов и противоречий, потенциала и проблем. Таким образом, наш замысел имеет больше практический, прикладной, нежели теоретический характер. Наиболее ценными нам представляются взгляды следующих теорий. Для характеристики инструментов интеграции рынков и эволюции пространства четырех свобод использовались понятийная опора экономических теорий и неофункционалистская логика; при анализе процессов принятия и имплементации интеграционных решений отдано предпочтение теоретическому базису многоуровневого управления; для оценки эффективности единого рынка и практики строительства ЕАЭС приоритетное внимание обращено на послы альтернативных теорий международной торговли.

## Глава 2

### Этапы строительства единого рынка

ЕВР включает все 28 государств ЕС, а также суверенные государства Монако, Сан-Марино и Андорру, но исключает Ватикан и заморские территории государств-членов. Ватикан ограждает от права ЕС свои естественные монополии, в частности почтовую, может открывать и закрывать границы, когда сочтет нужным, сохраняет собственную валюту. Заморские территории сохраняют дисциплину таможенного союза и единого рынка в торговле с государствами-членами, однако к ним применимы специальные меры в рамках сфер внутренней политики. Кроме того, на них распространяется специальный режим ассоциации, предусматривающий, в частности, возможность взимать таможенные пошлины в торговле с третьими странами в свои бюджеты. Государства Европейской ассоциации свободной торговли связаны с ЕВР соглашением о Европейском экономическом пространстве. На данном пространстве действуют все нормы единого рынка ЕС, за исключением норм для таких секторов ЕВР, как транспорт, сельское и рыбное хозяйство, таможенный союз. Государства, не имеющие членства в ЕС, не могут принимать участие в разработке этих норм (для них доступно только участие только в разработке европейских технических стандартов).

В истории строительства единого рынка можно выделить четыре этапа. По датам, логическому содержанию и интеграционной динамике они совпадают с традиционно выделяемыми четырьмя этапами в истории европейской интеграции (становление интеграции, время испытаний и поисков, новый интеграционный подъем, современный этап, включающий такие события как восточное расширение и финансово-экономический кризис<sup>64</sup>).

1-й этап — 1957–1970 гг. — создание таможенного союза. Работа велась по двум основным направлениям:

а) отмена таможенных барьеров на внутренних границах — пошлин и квот на передвижение товаров, а также виз на передвижение граждан государств-членов;

б) установление единых тарифных барьеров в торговле с остальными государствами мира.

Статья 2 Римского договора о Европейском экономическом сообществе 1957 г. учредила общий рынок в качестве средства для обеспечения гармоничного развития экономической деятельности, непрерывного и сбалан-

---

<sup>64</sup> Борко Ю. А., Буторина О. В. «История развития Европейского Союза» // Европейская интеграция: учебник / под ред. О. В. Буториной. — М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. С. 81–117.

сированного роста, возрастающей стабильности, ускоренного повышения уровня жизни и более тесных связей между государствами. Статьи 12–37 содержат нормы, по которым строился таможенный союз. К 1 июля 1968 г. таможенные пошлины и количественные ограничения в торговле между государствами-членами были полностью упразднены. В 1969 г. для граждан государств-членов был упразднен визовый режим взаимных поездок. В 1970 г. созданы единый таможенный тариф в торговле с третьими странами, а также общий бюджет ЕС, доходная часть которого складывалась из таможенных сборов на внешних границах, расходная же направлялась на финансирование мероприятий общей сельскохозяйственной политики.

2-й этап — 1971–1984 гг. Аналитики характеризуют данный период как наименее продуктивный для европейской интеграции и именуют его периодом евроскептицизма. Среди причин стагнации — череда экономических кризисов и господствовавший на уровне Совета ЕС принцип единогласия при выработке решений. Вместе с тем за полтора указанных десятилетия институтам ЕС удалось выпустить в свет немного немало 270 директив в сфере строительства ЕВР<sup>65</sup>, а в 1979 г. Суд ЕС принял ключевое для дальнейшей судьбы ЕВР решение по делу Кассис де Дижон, в котором сформулировал принцип взаимного признания стандартов и норм государств-членов при допуске товаров на национальные рынки. Таким образом, для строительства ЕВР это были годы «проб и ошибок», в результате которых государства подступились к формулировке задач по устранению мер, эквивалентных количественным ограничениям, и других барьеров, препятствующих единству рынка товаров, услуг, капиталов и лиц.

3-й этап — 1985–1992 гг. — устранение административных границ и основных нетарифных барьеров между государствами-членами. Назовем ключевые даты. В середине 1985 г. Европейский совет одобрил Белую книгу Комиссии ЕС, в которой она поставила 282 задачи по устранению трех видов барьеров — физических (обусловленных бюрократическими проволочками в процессе таможенного контроля), технических (вызванных различиями национальных стандартов и норм) и налоговых. Тогда же Европейская комиссия объявила о «Новом подходе» к гармонизации стандартов и норм. В 1986 г. главы государств и правительств подписали Единый европейский акт. В статье 13 они зафиксировали цель завершить создание единого рынка 31 декабря 1992 г. и дали его определение как пространства без внутренних границ, в котором свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов обеспечивается согласно положениям настоящего Договора. В статье 100а они прописали процедуру сотрудничества институтов ЕС для

<sup>65</sup> Young A. R. The Single Market. Deregulation, Reregulation, and Integration. — Wallace H., Pollack M.A. and Young A.R. (eds.) Policy-Making in the European Union. Series: New European Union series. Oxford University Press, Oxford, UK. 2010. P. 110.

принятия решений, касающихся строительства единого рынка. В 1987 г. Единый европейский акт вступил в силу. К 1993 г. были полностью упразднены административные документы, сопровождавшие товары при пересечении внутренних границ. В 1985 г. Францией, Германией, Бельгией, Нидерландами, Люксембургом было подписано Шенгенское соглашение об отмене паспортного контроля на внутренних границах и создании единого внешнего визового режима.

4-й этап — 1993 г. по настоящее время — устранение недоделок предыдущих этапов и барьеров, мешающих единству новейших секторов рынка; дальнейшее расширение пространства ЕВР. Правовую базу обустройства ЕВР обеспечил вступивший в силу Маастрихтский договор, а затем и две его редакции — Амстердамский и Ниццкий договоры. В Маастрихтском договоре были зафиксированы очередные изменения процедуры принятия решений и поставлены дальнейшие задачи в связи с завершением создания валютного союза. В 1999 г. в безналичный оборот была введена новая валюта евро; в 2002 г. появились банкноты и монеты; к концу февраля 2002 г. национальные валюты стран зоны евро прекратили свое существование. На евро перешло большинство стран ЕС, что избавило ЕВР от проблем, связанных с курсовыми колебаниями. Амстердамский договор укрепил правовую базу свободного движения людей, учредив пространство свободы, безопасности и правосудия. Ниццкий договор создал необходимую базу для расширения ЕВР за счет стран Центральной и Восточной Европы, отведя им достойное место в системе управления ЕС. Лиссабонский саммит 2000 г. учредил стратегию на десять ближайших лет для повышения темпов роста и уровня занятости на пространстве ЕВР и конкурентоспособности европейской экономики на внешних рынках. Лиссабонский договор о реформах 2007 г. поставил цель развития ЕВР и устранения остаточных барьеров на пути его четырех свобод.

Историю ЕВР можно рассказывать и в трех частях: таможенный союз, экономический союз (эпоха Делора) и политический союз (расширение сфер компетенции и отраслевых политик). Так мы и поступим.

Теперь немного подробнее о наиболее значимых событиях в истории строительства ЕВР.

## **Таможенный союз**

В решении задачи создания пространства четырех свобод европейцы по праву являются и пионерами, и новаторами. Быстрому и результативному формированию таможенного союза (таможенный союз был построен на полтора года раньше намеченного срока) способствовали снижение экономического значения тарифного регулирования и прогресс либерализации торговли в рамках ГАТТ. Вместе с тем до недавнего времени европейский таможенный союз тоже оставался единственным в мире примером завер-

шенного строительства<sup>66</sup>. Поэтому страны Западной Европы можно назвать пионерами в деле упразднения таможенных барьеров.

Надо сказать, что возможности таможенного союза конца 60-х начала 70-х гг. объективно были весьма ограниченными: всех барьеров в торговле между государствами-членами он просто не мог ликвидировать. Говорить о неограниченном обращении товаров внутри таможенной территории, то есть о создании единого рынка товаров было ещё очень рано. ЕЭС на тот исторический момент не имел еще механизмов по устранению нетарифных барьеров во взаимной торговле, в том числе фискальных. Таможенный союз был не в силах изменить дискриминационный характер выдачи государственных заказов, повлиять на государственную политику, направленную на создание благоприятных режимов для отдельных секторов национальной экономики. Таможни на границах между государствами-членами сохранялись. Они, как и прежде, контролировали происхождение товаров, пересекающих государственные рубежи, и оборачивались простоями на границах.

Однако таможенный союз ЕЭС не ограничился упразднением таможенных пошлин и квот, а учредил общий бюджет группировки и постепенный переход на принципиально иной режим налогообложения торговых потоков.

Государства-члены де-юре передали управление своими таможенными доходами на наднациональный уровень; де-факто же они лишились крупной статьи поступлений в национальный бюджет. Для евроскептиков это являлось аргументом «против» объединения. Тем не менее становление единой внешнеторговой политики и перераспределение таможенных пошлин в рамках созданного общего бюджета на финансирование совместных проектов впоследствии возместило эту потерю.

Относительно режима налогообложения торговых потоков напомним, что обычно в торговле между государствами используется принцип страны происхождения (не путать с одноименным основополагающим принципом ЕВР), то есть в налоговую базу государства включаются товары внутреннего потребления и потоки, идущие на экспорт. В таможенном союзе же государства-члены перешли на принцип страны назначения, согласно которому налог взимается в месте потребления по местной ставке, соответственно, экспорт облагается по нулевой ставке, поскольку не используется на территории его изготовления.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> В 2010 г. завершилось формирование таможенного союза в составе России, Белоруссии и Казахстана, а в 2012 г. с вступлением в силу единого таможенного кодекса южноамериканская интеграционная группировка Меркосур значительно приблизилась к аналогичной цели.

<sup>67</sup> В СНГ ныне используется аналогичный режим взимания налогов с внешнеторговых операций. Российские экспортеры помимо освобождения от уплаты налога могут рассчитывать на возвращение или зачет суммы налогов, уплаченных ранее при приобретении материальных ресурсов на производство вывозимого товара. Уплаченный на таможне налог может быть также возмещён импортеру из бюджета страны назначения, но только в случае, если товар приобретён для перепродажи или других операций, которые облагаются НДС.



Следствием этого радикального изменения стало перераспределение налоговой базы между государствами-членами, снижение доли товаров, подвергавшихся двойному налогообложению, и появление новой возможности для поощрения экспортных производств.

Поясним, что переход на принцип страны назначения, хотя и уменьшает налогооблагаемую базу, тем не менее позволяет осуществлять экспорт по более низким ценам, не включающим этот налог. Отмена НДС с экспорта и возврат НДС с комплектующих экспортного товара являются способами бескровной (для государства) помощи экспортёрам в условиях, когда другие формы содействия отечественным производствам (например, субсидирование из государственных средств) практически исключены современными нормами международной торговли. Такой переход к тому же позволяет повысить привлекательность экспортных производств для инвесторов.

Нельзя не отметить, что режим взимания «по месту назначения» противоречит логике таможенного союза (снимать препятствия на пути торговли), так как предусматривает осуществление жёсткого контроля и обустройство границ между государствами-членами. Данный режим требует оснащения таможен современной техникой для оформления целого ряда документов, чтобы экспортёр мог подтвердить в налоговых органах обоснованность применения нулевой ставки НДС. Кроме того, таможи обеспечивают взимание НДС импортирующей страной. В итоге таможенный союз уничтожает тарифные, но создает двойные фискальные барьеры.

Так, действительно, было до конца 1992 г. Но с 1993 года таможенный союз ЕС стал также фискальным, и в нём был полностью отменён таможенный контроль на внутренних границах. Взимание НДС опирается ныне на автоматизированные системы таможенных и налоговых служб государств-членов, что подкреплено системой маркировки продукции и кодирования транспортных средств<sup>68</sup>. Такое понятие, как «экспортно-импортная операция» в пределах таможенного союза ЕС, было заменено понятием «приобретение в пределах единого внутреннего рынка». Пересечение внутренних границ больше не служит поводом для взимания НДС; это делается при покупке в точке назначения. Есть исключения (например, заказ товаров по почте и торговля в Интернет), для которых установлены специальные правила. Нулевая ставка НДС при экспорте используется, если соблюдены два условия: продавец может доказать, что покупатель — зарегистрированное лицо, подлежащее налогообложению в своей стране, налоговые декларации продавца и покупателя соответствуют друг другу. Конечной целью устранения фискальных барьеров на пространстве единого внутреннего рынка ЕС является возврат к принципу страны происхождения. Однако для этого надо унифицировать ставки НДС и национальные налоговые режимы, что пока не считается возможным. Нынешние различия проистекают из различий

---

<sup>68</sup> Б. Сорэ. Налоговая политика в Европейском Союзе. /Европа. № 26, март, 2003. — С. 14–16.

в уровне государственных доходов, а также приоритетов и целей государственных расходов.

В повестке дня таможенного союза XXI века главенствует тематика безопасности и совершенствования работы соответствующих служб. Для иллюстрации возьмем в помощь Сообщение Европейской комиссии Совету, Парламенту и Экономическому и социальному комитету ЕС «Стратегия для будущего таможенного союза», выпущенное в свет в апреле 2008 г., к сорокалетнему юбилею таможенного союза ЕС. В нем главным образом перечислены вызовы современности, обязывающие Союз к совершенствованию механизмов таможенного контроля:

во-первых, это дальнейшая либерализация торговли, неприятным следствием которой стало увеличение количества пиратской и поддельной продукции, попадающей на пространство единого рынка из третьих стран. В частности, размер убытка, нанесенного в 2007 г. европейской индустрии музыки, кино и программного обеспечения от присутствия на рынке нелегальных копий продуктов, оказался равным 4,5 млрд. евро. По данным ЕК (Сообщение от 25 октября 2005 г.<sup>69</sup> о вкладе налоговой и таможенной политик в реализацию Лиссабонской стратегии ЕС), пиратская и контрафактная продукция является причиной потери 200 000 рабочих мест в государствах-членах ЕС<sup>70</sup>. Таким образом, необходимы новые меры по защите прав интеллектуальной и промышленной собственности фирм ЕС, а также превентивные меры (в частности, развитие сотрудничества с Азиатским регионом и совершенствование контроля над транзитными грузами) по предотвращению ущерба, который может быть нанесен потребителям и сфере занятости;

во-вторых, это рост масштабов трансграничной торговли, а также уровня требований, предъявляемых потребителями к скорости поставок. Сегодня 20 % мировой торговли товарами контролируется таможенной ЕС. Соответственно, предстоит рационализировать таможенную процедуру так, чтобы процесс прохождения партнерами ЕС таможи стал не просто быстрым, но и безбумажным, и основывался на применении новейших информационных технологий;

в-третьих, планы дальнейшего расширения ЕС. Необходимо обеспечить соответствующую уровню ЕС подготовку таможенников в странах-канди-

---

<sup>69</sup> Com (2005) 532 final.

<sup>70</sup> С 1998 г. по 2004 г. количество пиратской и контрафактной продукции, вращающейся на пространстве ЕВР, возросло на 1000 %; росло число сложной высокотехнологичной фальшивой продукции (Сообщение Комиссии от 11 октября 2005 г. (Com (2005) 479 final)). Причем качество подделок в первые годы нового века уже такое высокое, что их сложно отличить от подлинника. Если исходить из того, что поддельная продукция характеризуется сравнительной дешевизной, то с учетом ее высокого качества отдельные категории потребителей выигрывали от появления на рынке более доступной по цене продукции (опросы общественного мнения показали, что граждане ЕС, вопреки запретам, не брезговали подделками). Производителям же подлинников подделки создали конкуренцию и заставляли снижать цены. Важно, что Комиссия тогда направила усилия в плоскость защиты интересов новаторов европейского бизнеса и занятости.

датах с тем, чтобы с момента вступления в Союз новички смогли нести всю полноту ответственности за организацию контроля на своих участках внешней границы;

в-четвертых, вызовы интересам и целям ЕС, в том числе его конкурентоспособности. Таможня представляет собой способ ограждения чувствительных сегментов ЕВР от иностранной конкуренции. В данном случае речь идет о том, чтобы повысить прозрачность и ясность таможенных правил для предприятий и организаций третьих стран;

в-пятых, такие нарастающие угрозы, как терроризм, организованная преступность, нелегальная торговля оружием и другими опасными материалами. Инструменты таможенного контроля настраиваются на соблюдение разумного баланса между упрощением торгового обмена и защитой общества от подобных угроз. Важным элементом такой настройки назван электронный обмен информацией между национальными таможнями с тем, чтобы все они действовали как один механизм.

В цитируемом Сообщении были обозначены центральные элементы нового этапа реформы таможенной системы ЕС: усиление правовой опоры, включая внедрение к середине 2009 г. модернизированного таможенного кодекса (проект модернизированного таможенного кодекса был одобрен Европарламентом во втором чтении 19 февраля 2008 г.)<sup>71</sup>; создание электронной панъевропейской таможенной системы с возможностью обмена информацией (соответствующее решение 70/2008/СЕ принято Парламентом и Советом<sup>72</sup>); совершенствование методов работы, включая повышение уровня квалификации работников таможенной сферы и сотрудничество таможенных органов и Европейской комиссии (здесь также существуют законодательные предложения); отмена к середине 2009 г. бумажных таможенных деклараций для предприятий (цель создания безбумажной таможни для повышения рентабельности и создания общих баз данных была поставлена Европейской комиссией в Сообщении от 24 апреля 2003 г.; проект соответствующего решения Парламента и Совета обнародован 30 ноября 2005 г.; полная же автоматизация обмена таможенной информацией произошла в 2013 г.).

Таким образом, таможенный союз сегодня — не только прочная основа для дальнейшей интеграции товарных рынков, но и инструмент обеспечения правового порядка на пространстве ЕВР.

Но вернемся в 1960-е. Историки отмечают, что в 1965 г. на волне экономического подъема Европейская комиссия (ЕК) во главе с ее первым председателем Вальтером Хальштейном предложила ускорить объединение рынков государств-членов, в частности, путем отмены принципа единогла-

---

<sup>71</sup> Основные направления совершенствования таможенного законодательства, заложенные в модернизированном Таможенном кодексе, освещены, в частности, в журнале «Таможня и ВЭД», № 4, 2008.

<sup>72</sup> Решение опубликовано в Официальном журнале от 26.01.2008.

сия в процессе принятия необходимых решений и перехода к принципу большинства. Однако французский лидер Шарль де Голль оказался ярким противником мер, ведущих к потере суверенитета страны. С июля 1965 г. по январь 1966 г. его представители отсутствовали в органах ЕС, тем самым вынуждая Сообщество к выработке решения, удовлетворявшего Францию. Компромисс был найден. Он заключался в том, что каждая страна ЕС могла налагать вето на любой рассматриваемый проект, если считала, что он затрагивает ее жизненно важные интересы. Однако это решение, закрепившееся в истории под названием Люксембургский компромисс, де-факто на десятилетия заблокировало строительство единого рынка.

В конце 60-х ряд стран — членов Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ образовалась в 1960 г. из стран, не вошедших в ЕОУС и ЕЭС; на тот момент членами ЕАСТ были Австрия, Великобритания, Дания, Норвегия, Португалия, Швейцария и Швеция) обратились с просьбой о вступлении в ЕЭС. С уходом де Голля с политической сцены начинается расширение состава ЕЭС<sup>73</sup> и объединение ветвей западноевропейской экономической интеграции. Норвегия и Швейцария хотя и остались за пределами группировки, тоже связали себя с ней соглашениями интеграционного толка.

В 1970 г. Комиссия подступает к решению важнейшей задачи в рамках обеспечения свободы движения капиталов — предложен план создания экономического и валютного союза. Этот план (представленный люксембургским премьер-министром Пьером Вернером) предусматривал снятие ограничений на взаимные передвижения капиталов, усиление координации экономической политики государств-членов и переход к фиксированным обменным курсам с целью последующего перехода к единой валюте.

Однако реализации плана Вернера и достижению других задач в процессе строительства единого рынка помешало ухудшение экономической конъюнктуры. Крах в 1971 г. Бреттон-Вудской золотовалютной системы, два энергетических кризиса — 1973 г. и 1978 г. — отозвались в странах Западной Европы взвинчиванием цен на энергоносители и промышленную продукцию, ростом инфляции, бюджетных дефицитов и безработицы. Чтобы занять полнее национальную рабочую силу государства-члены стали вновь ограждать себя от конкуренции со стороны соседей по Сообществу. Но в условиях таможенного союза они уже не могли возводить таможенные барьеры. Поэтому их заменили хитроумные барьеры нетарифной природы. Новая волна протекционизма, тяжелый ход переговоров по снятию нетарифных ограничений в торговле, сохранившиеся преграды на пути движения услуг и капиталов — все это существенно затормозило процесс создания единого внутреннего рынка.

---

<sup>73</sup> Расширения ЕС: 1973 г. — Великобритания, Дания, Ирландия; 1981 г. — Греция; 1986 г. — Испания, Португалия; 1985 г. — Австрия, Финляндия, Швеция; 2004 г. — Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония; 2007 г. — Болгария, Румыния, 2013 г. — Хорватия

К концу десятилетия кризисные проблемы отступили; в 1979 г. с созданием Европейской валютной системы возобновилось валютное сотрудничество. Теперь эта система базировалась на коллективной европейской валютной единице экю и идее о валютной стабильности. Курс экю определялся на основе корзины национальных валют государств-членов и фиксировался на несколько лет. На базе экю определялись пределы допустимых колебаний валют участников системы. При этом, однако, эффективность законодательства для продвижения к цели создания пространства свободного движения капиталов по-прежнему оставалась низкой. Так, например, чтобы достичь согласия по первой директиве в области либерализации торговли ценными бумагами, участникам переговоров потребовалось девять лет. Кроме того, пределы допустимых колебаний валют со временем были значительно расширены, что сделало систему бесполезной и отодвинуло на более поздний срок реализацию задач валютной интеграции.

### **Экономический союз**

Историю ЕС впечатляюще рассказывает Браницкий А. Г.<sup>74</sup> Он пишет, как с началом 1985 г. Жак Делор — новый председатель Комиссии ЕС — стал энергично продвигать идею завершения создания ЕВР и в решающей степени способствовал тому, что ЕВР все-таки стал реальностью. Жак Делор — выдающийся французский финансист и политический деятель, амбициозный, способный не только на выдвижение смелых идей, но и на их претворение в жизнь, инициатор необходимых реформ, кульминацией которых стало подписание в феврале 1986 г. Единого европейского акта, а в феврале 1992 г. — Договора о Европейском союзе, он полностью разделял взгляды и логику Жана Монне и работал в его духе.

В 1983 г. Делор, бывший тогда министром финансов, экономики и бюджета Франции, поставил президента Франсуа Миттерана в известность, что хотел бы достичь должности председателя Европейской Комиссии. Для этого были основания: до министерского поста с 1979 по 1981 гг. Делор работал в Европарламенте. Там, как пишет Браницкий, он проявил себя не в идеологических баталиях, а в реальных делах. На посту главы комитета, занимавшегося экономическими и денежными вопросами, он продвигал идею создания пространства четырех свобод и европейской валютной системы. Выход из экономического кризиса Делор видел именно в дальнейшей интеграции и либерализации Сообщества.

Срок нахождения люксембуржца Гастона Торна на посту председателя Комиссии истекал в декабре 1984 г. Чей представитель станет новым пред-

---

<sup>74</sup> Браницкий А. Г. Каменская Г. В. История европейской интеграции. — М. — Н. Новгород. 2003. Стр. 121–150. Браницкий А. Г. *Erit una Europe?* (Будет ли единой Европа?) История объединения Европы: проекты, противоречия, перспективы. — Н. Новгород, 2006. Стр. 195–217.

седателем, должен был решить закулисный торг между правительствами государств-членов, но по очереди это место должен был занять немец. Однако, благодаря стечению обстоятельств, проходной оказалась кандидатура Делора. Германия не представила сильного кандидата; кроме того, Гельмут Коль был впечатлен деятельностью Делора и согласился поддержать его. Тэтчер тоже поддержала Делора за его «не слишком левые» взгляды. Осенью 1984 г. Делор, уже как признанный кандидат в председатели Комиссии, провел ряд встреч с промышленниками и экспертами. На одной из таких встреч, которую собрал некий Макс Конштамм (соратник Монне), Делору подсказали идею сделать завершение формирования единого внутреннего рынка программой Комиссии на ближайшие два срока.

В январе 1985 г. Делор объявил Европарламенту, что Комиссия намерена убрать к концу 1992 г. все внутренние барьеры, разделяющие Европейское экономическое сообщество. Комиссия провела инвентаризацию сохранившихся на тот момент барьеров на пути четырех свобод. Итогом ее стала Программа по завершению строительства ЕВР — Белая книга<sup>75</sup> 1985 г. Поскольку решено было завершить создание ЕВР 31 декабря 1992 г., Программа получила название — «Проект 92». Она предусматривала решение 282 задач, связанных с устранением трех видов барьеров. Первая глава книги была посвящена устранению физических барьеров, т. е. таможенных барьеров и квот, вторая посвящалась отмене технических барьеров в торговле товарами и услугами, третья — фискальных. Среди оригинальных и смелых замыслов, отраженных в Белой книге, были идеи о взаимном признании услуг, дипломов и свидетельств о профессиональной квалификации, транспарентном порядке проведения тендеров на крупные государственные заказы.

Главой своего кабинета Делор назначил Паскаля Лами — тоже француза, полностью разделившего линию шефа и создавшего ему нужный режим работы. Лами занимал эту должность по май 1994 г. Делор во многом обязан своим успехом Паскалю Лами.

Делор не сомневался в том, что причина медленного хода строительства ЕВР кроется в требующей единогласия процедуре принятия решений; Люксембургский компромисс себя изжил и ему надо положить конец. Полноценное подключение Европейского парламента к принятию решений способно коренным образом изменить ситуацию. А именно, Совет сможет перейти от единогласия к квалифицированному большинству, если заручится мнением Европарламента, параллельно осуществляющего чтение законопроекта, причем не на правах консультанта, а на правах решающего голоса.

---

<sup>75</sup> Организационно-правовые инициативы Комиссии ЕС носят название «зеленые» (политические инициативы, рассчитанные на перспективу) и «белые» (конкретные планы действий) книги. Широко известна Зеленая книга по энергетической безопасности ЕС, опубликованная осенью 2000 г. На ее базе ЕС и Россия начали энергетический диалог.



Идея вовлечения Европейского парламента в принятие решений уже витала в воздухе, благодаря итальянскому члену Европарламента Альтьерро Спинелли. Депутат был ярким борцом за придание Европарламенту облика настоящего парламента, который обладает внушительными законодательными полномочиями<sup>76</sup>. Но пионерные поправки к основополагающим договорам трудно было провести единогласным решением государств. Что же было предпринято? Как оказалось, нововведения Белой книги можно провести в жизнь через подписание нового Договора. Для принятия данного решения согласно статье 236 Договора о ЕЭС единогласия не требовалось, а достаточно было большинства голосов. В тот момент в ЕС председательствовала как раз Италия. Премьер-министр Беттино Кракси был заинтересован в ярком председательстве и потому решился на беспрецедентный шаг — поставил на голосование вопрос о созыве межправительственной конференции по пересмотру Римских договоров.

Понимая, что ситуация не терпит осечки, Делор выступил с предложением, весьма привлекательным для отстающих государств-членов. Последние могли испугаться перспективы роста конкуренции на пространстве единого рынка (Испания и Португалия вступили в ЕЭС в 1986 г., Греция чуть раньше — в 1981 г.). Делор заявил о необходимости внедрения в бюджетную систему ЕС принципов фискального федерализма, а именно установить зависимость между размером взносов стран в общий бюджет и уровнем их благосостояния (ВВП в расчете на душу населения), а также увеличить отчисления общего бюджета на программы структурного и регионального развития.

В 1984 г. на сессии Европейского совета в Фонтенбло решился вопрос о британском взносе в общий бюджет ЕС (см. подробнее об этом в главе «Механизмы регулирования»). Неудивительно, что Великобритания на этом саммите выступила в роли глашатая создания «подлинно свободного единого рынка»<sup>77</sup>.

Забегая чуть вперед, отметим, что «Пакет Делора-I» — первый многолетний рамочный финансовый план — был утвержден в феврале 1988 г. на сессии Европейского совета в Брюсселе. В нем предусматривалось, во-первых, постепенное в течение 1989–1993 гг. повышение потолка собственных ресурсов ЕС до 1,2 % совокупного ВВП, что обеспечивало выполнение амбициозных задач, связанных с регулированием единого рынка, в том числе увеличение вдвое финансовых ресурсов фондов региональной политики. Во-вторых, учреждалась новая статья доходов — отчисления государств-членов, устанавливаемые пропорционально размеру их ВВП. Соответ-

<sup>76</sup> См. подробнее: Стрежнева М. В. Институциональное развитие ЕС. Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под. ред. Ю. А. Борко., О. В. Буториной. — М.: Эдиториал УРСС, 2001. — С. 247–251.

<sup>77</sup> Young A. R. The Single Market. Deregulation, Reregulation, and Integration. — Wallace H., Pollack M. A. and Young A.R. (eds.) Policy-Making in the European Union. Series: New European Union series. Oxford University Press, Oxford, UK. 2010. P. 113.



ственно уменьшалось значение других доходных источников: таможенных пошлин на импортируемую извне продукцию, установленных в рамках общего таможенного тарифа ЕС; налогов на импорт сельскохозяйственной продукции из третьих стран, производство и хранение глюкозосодержащих продуктов; отчислений государств-членов от собираемого налога на добавленную стоимость; сборов, образующихся при начислении Сообществом защитных и компенсационных пошлин, санкций и процентов. Благодаря этой реформе формирование бюджета ЕС и ныне во многом зависит от величины ВВП государств-членов.

Либерализация международной торговли вызвала значительное сокращение «традиционных» статей дохода ЕС и упрочила зависимость общего бюджета от отчислений богатых государств-членов. «Пакет Делора-II», принятый в декабре 1992 г. на сессии Европейского совета в Эдинбурге, вновь предусмотрел увеличение в течение 1994–1999 гг. размера собственных ресурсов ЕС — до 1,27 % совокупного ВВП и дальнейшее расширение финансовых возможностей фондов региональной политики.

Летом 1985 г. г. пять стран — Франция, Германия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург — подписали в местечке Шенген соглашение о ликвидации контроля физических лиц на внутренних границах. Данное соглашение вместе с Конвенцией 1990 г. о его применении (предусматривавшие учреждение общей визы для граждан третьих стран, общий порядок экстрадиции и предоставления убежища, сотрудничество полиций стран-участниц) имели прорывное значение для создания режима свободного передвижения физических лиц. К Шенгенскому пространству постепенно присоединилось большинство стран ЕС, страны ЕЭП — Норвегия и Исландия, а теперь и Швейцария с Лихтенштейном.

В сентябре 1985 г. в Люксембурге открылась межправительственная конференция по пересмотру Римских договоров, а в феврале 1986 г. был подписан Единый европейский акт. В нем был закреплён переход Совета министров ЕС к практике голосования квалифицированным большинством голосов при принятии решений, касающихся строительства и функционирования ЕВР. Ни одна страна больше не имела права вето. Так что процесс одобрения мер по завершению создания ЕВР, представляемых Европейской комиссией, кардинально ускорился. Все же по 19 позициям Белой книги Единый европейский акт сохранил прежнюю процедуру принятия решений путем единогласия: в том числе по вопросам, касающимся налоговой политики, прав наемных работников и свободы передвижения людей. И только сговор между двумя крупными и одной небольшой страной (на тот момент в составе ЕС было 12 стран) смог бы завалить законопроект во всех остальных вопросах строительства единого рынка<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> На практике представители государств-членов всегда стремятся достичь консенсуса, исходя из соображений солидарности и сплочения. Ведь иначе государства, голосовавшие «против», будут вынуждены следовать законодательному акту не по своей воле.

С 1988 г. в торговле между государствами-членами ЕС вместо таможенных деклараций стал применяться переходный, так называемый единый сопроводительный документ. С 1993 г. и он был упразднен. От внутренних межгосударственных границ не осталось ничего, кроме табличек по обочинам автобанов с изображением флага ЕС и наименованием страны, малозаметных, если едешь на высокой скорости. Что касается людей, то в соответствии с Шенгенскими соглашениями с конца 1991 г. был полностью устранен контроль за передвижением всех граждан, проживающих на территории стран-участниц.

Одно из важных положений Белой книги гласило: «Идентичность Сообщества в сфере торговой политики должна быть укреплена для того, чтобы его торговые партнеры не смогли получить преимуществ увеличившегося внутреннего рынка, не предоставив взамен ответных уступок». Эта задача получила следующее решение: в 1984 г. были введены в действие защитные меры — антидемпинговый регламент и регламент по защите от субсидируемого импорта; в 1990 г. был принят Единый таможенный кодекс, объединивший в одном документе право ЕС в области внешней торговли. И хотя в Белой книге не содержалось предложений по устранению ограничений в контактах Сообщества с третьими странами, руководители ЕС осознавали, что получить рынки стран ближайшего соседства можно путем транслирования им *acquis communautaire*<sup>79</sup>, внушительная часть которого прямо или косвенно (путем установления гармонизированных норм) направлена именно на устранение барьеров на пути свободного обмена факторами и результатами производства.

В 1989 г. Делор, выступая в Европарламенте, обнародовал схему связывания двух «ветвей» европейской интеграции: ЕС и ЕАСТ. В декабре начались переговоры о создании Европейского экономического пространства. Результатом переговоров стало заключение в 1994 г. соглашения о ЕЭП с шестью из семи стран ЕАСТ (за исключением Швейцарии), предусматривающего распространение на эти страны всего свода законодательства ЕВР. Три страны — Австрия, Финляндия и Швеция — захотели полноправного членства в Сообществе. Так что теперь ЕЭП образуют страны ЕС с Норвегией, Исландией и Лихтенштейном.

Еще одно событие — крушение Берлинской стены, произошедшее 9 ноября 1989 г., в конечном итоге позволило гораздо значительно расширить границы ЕВР. Так, совсем скоро, в начале декабря, в Чехословакии побеждает Бархатная революция, и возникает возможность вовлечения стран Центральной и Восточной Европы в интеграционную орбиту. В 1991 г. ЕС начинает переговоры, а в период с 1992 по 1996 г. подписывает Европейские

---

<sup>79</sup> Это словосочетание было взято из французского языка, поскольку среди отцов-основателей ЕС было немало франкофонов. До сих пор оно используется без перевода и означает всю совокупность нормативно-правовых актов, межгосударственных договорных отношений и реальных практик ЕС, имевших прецедентное значение.

соглашения об ассоциации с десятью странами ЦВЕ с целью последующего их вступления в группировку.

Для того чтобы минимизировать возможные издержки расширения единого рынка на Восток, Копенгагенский саммит ЕС 1993 г. обнародовал и выдвинул странам-кандидатам условия, на которых может состояться их вступление в ЕС. Наиболее сложным для реализации было требование принятия всех обязательств членства, включая приверженность задачам Союза, как в политической, так и в экономической сфере. Соответственно, кандидатам пришлось взять на себя обязательства по постепенному приближению к критериям конвергенции в валютной сфере, шенгенским нормам и всем прочим нормам *acquis communautaire*, обеспечивающим свободу движения товаров, услуг, капиталов и лиц, гарантировать соответствие высокому уровню защиты жизни, здоровья и окружающей среды, который был достигнут в ЕС-15 (такое соответствие обернулось увеличением издержек производства и потерей главного конкурентного преимущества — низкой себестоимости продукции). Тем не менее страны пошли на эти условия, получив взамен членство в ЕС. Кроме того, они взяли на себя обязательства завершить создание функционирующей рыночной экономики, способной самостоятельно справиться с давлением конкуренции и других рыночных сил на пространстве ЕВР; чтить права граждан ЕС и иметь стабильные институты, гарантирующие демократию, правовой порядок, соблюдение прав человека.

В свою очередь ЕС, сохраняя приверженность принципам солидарности и сплочения, предусмотрел в финансовом пакете на 2000–2006 гг. «Повестке дня 2000» специальные меры для подготовки и начала масштабного расширения ЕС на Восток. Ежегодно в объеме более 3 млрд евро (или почти 40 % расходов на внешнюю политику ЕС) финансировались проекты технического и структурного развития стран-кандидатов. Эти ассигнования осуществлялись через программы САПАРД — содействие сельскому хозяйству стран-кандидатов, ИСПА — поддержка охраны окружающей среды и транспортной инфраструктуры, и ФАРЕ — помощь в адаптации экономик стран Центральной и Восточной Европы к стандартам ЕС. Благодаря перераспределению ресурсов общей сельскохозяйственной и региональной политики с 2004 г. новым странам было отведено около 10 % общего бюджета. В нынешнем финансовом пакете ЕС, рассчитанном на 2007–2013 гг., также предусмотрены ресурсы для поддержки стран-кандидатов: для участниц Европейской политики соседства действуют Инструмент технического содействия и обмена информацией ТАИЭКС (ТАIEX, бывшая программа ТАСИС) и программа СИГМА, направленная на совершенствование работы государственных органов управления.

В 2005 г. на волне вступления стран Центральной и Восточной Европы начался очередной этап переговоров с Турцией. При этом идея полноправного членства, реализуемая с 1989 г., когда Турция обрела официальный статус страны-кандидата, хотя и не оставленная сторонами, существует как

будто по инерции, в реальности же замещается планами интеграции без членства. Среди них следует назвать «Позитивную повестку» 2012 г., сотрудничество с целью принятия энергетической части *acquis* и функционирующий с 1996 г. таможенный союз. Пока, кстати, ни один из них не приближает Турцию к созданию единого или общего экономического пространства с ЕС.

Главными доводами против приема Турции в Евросоюз продолжают выступать отсталость (ВВП в расчете на душу населения составляет 31 % от среднего по ЕС), культурные различия, большой размер страны, которая в случае членства займет ведущие позиции в процессе принятия решений. Осознавая, что дверь в ЕС может остаться закрытой, даже в случае соответствия страны *acquis communautaire*, Турция не спешит к достижению этого соответствия. В официальных отчетах ЕС скорость трансформации и исполнение критериев членства остаются неудовлетворительными. Из 33 глав переговоров только одна закрыта, а 20 так и не открыты. Результаты досаждают ЕС, поскольку процессы трансформации в экономике, программы технической помощи и институционального развития финансировались им по линии ФАРЕ столь же щедро, что и в странах ЦВЕ. В свою очередь турецкий бизнес, связанный с европейским таможенным союзом, болезненно воспринимает визовый режим и перспективу создания зон свободной торговли ЕС с конкурентами Турции — Индией и Южной Кореей. Отсюда — слабеющие взаимные политические импульсы. На этом фоне все же встречаются труды, которые высоко оценивают результаты интегрированности Турции в единый рынок (по данным на 2010 г. 81 % прямых иностранных инвестиций в Турцию приходят из Европейского союза, 42 % внешнеторгового оборота Турции ориентировано на ЕС<sup>80</sup>), отмечают реформы страны в сфере торговли и банковском секторе, повышение качества товаров и услуг и использование технических стандартов ЕС под дисциплинирующим воздействием таможенного союза, замечают уверенный рост турецкой экономики как в период до кризиса, так и во время него (в среднем по 4 % в год), молодость и весьма высокую квалификацию трудовых ресурсов (многие из которых получают подготовку в государствах ЕС).

Схожая перспектива интеграционного сближения без членства, видимо, ожидает Украину. Гражданская активность и другие трансформации, важными результатами которой стали Оранжевая революция, готовность руководства страны к диалогу в духе кооперации, демонстрация намерений соответствовать европейской рыночной модели посредством имплементации права ЕС, доступ к украинскому рынку сбыта — весьма привлекательны для ЕС, однако, как и в случае с Турцией воспринимаются неоднозначно. Помимо формальных и сиюминутных претензий, существуют объективные препятствия членству: наличие огромной территории, притяжение другого

---

<sup>80</sup> Who remembers Turkey's pre-accession? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ceps.eu/book/who-remembers-turkey%E2%80%99s-pre-accession>

полюса силы в Европе — России (как самостоятельного государства и участника Евразийского экономического союза), а также части электората, не разделяющей радужную и беспечную позицию относительно выгод от членства в ЕС.

Чтобы завершить исторический экскурс и перейти к изучению механизмов ЕВР, необходимо сказать следующее: институты ЕС в целом справились с задачей создания единого внутреннего рынка. Однако это не означает, что в распоряжении государств-членов не осталось возможностей ограничивать его свободы. Это также не означает, что 31 декабря 1992 г. строительство ЕВР завершилось. То, что было создано к названной дате, с позиций сегодняшнего дня представляет собой хороший каркас «четырёх свобод». Строительство ЕВР продолжается. Первая из двух главных задач на будущее — обеспечить единство рынка в новейших его секторах. И действительно, в начале 1990-х гг. просто невозможно было предугадать, какими будут товары и услуги в XXI веке. Например, единицы могли тогда предположить, что программное обеспечение для персонального компьютера и электронная торговля совсем скоро войдут в повседневный обиход европейца, и что для них тоже потребуются особые правила передвижения. Вторая задача — изжить, наконец, мошенничество и правовую неграмотность на пространстве ЕВР. Институты ЕС до сих пор сталкиваются с мошеннической практикой корпораций, а также с проявлениями незнания права ЕС в чиновничьей практике. Соответственно, им приходится постоянно совершенствовать нормы ЕВР, чтобы не дать возможности возродиться государственному и корпоративному протекционизму.

Сегодня единый рынок регулируют тысячи регламентов и директив; за их исполнением следят десятки вспомогательных учреждений и служб. Со ссылкой на наличие достаточного количества отраслевых экономических политик, начиная от сельскохозяйственной, торговой и конкурентной, и кончая энергетической (в рамках которой обсуждается амбициозная задача создания энергетического союза) эксперты склоняются к мнению о том, что Европейский союз представляет собой действующий политический союз.

## РАЗДЕЛ II

# РЕГУЛИРОВАНИЕ ЕДИНОГО ВНУТРЕННЕГО РЫНКА ЕС

### Глава 3.

## Принципы и экономическое содержание регулирувания<sup>81</sup>

Следует считаться с тем, что практически каждый протекционистский барьер можно оправдать соображениями обеспечения государственной безопасности и сохранения национальной культуры. Соответственно, принимая нормативный акт, запрещающий тот или иной барьер, институты управления внутренним рынком нуждаются в точке опоры — базовых отправных принципах и правилах. Уже в 1957 г. в Договоре о ЕЭС шестерка государств, учредивших европейский таможенный союз, закрепила ряд идеологических и логических принципов организации внутрирегиональной торговли и конкурентной борьбы — запрет дискриминации и демпинга, добросовестная конкуренция, контроль господдержки, гармонизация национальных стандартов и норм, расширение торгового обмена, сохранение культурного многообразия, социальная солидарность и др. Тем не менее в практике они утверждались постепенно. Потребовались годы и сотни судебных решений, связанных с применением положений Договора и норм вторичного права, для того чтобы эти принципы приобрели качество основополагающих принципов построения и функционирования ЕВР.

### Запрет дискриминации

В понимании сути принципа логично двигаться «от противного». Статья 36 Договора о Европейском экономическом сообществе (сохранилась в Договоре о функционировании Европейского союза (ДФЕС) за тем же номе-

---

<sup>81</sup> Первая версия главы вошла в авторскую монографию Европейский союз: становление единого рынка. Доклады Института Европы № 346. М.: Изд-во Нестор-История. 2017. С. 50–59.

ром) предоставляет в распоряжение государств-членов «арсенал» мотиваций по ограничению четырех свобод: общественная мораль, государственная безопасность, защита здоровья, защита жизни людей и животных, сохранение растений, защита национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность, защита промышленной или коммерческой собственности.

Нетрудно заметить, что перечисленного вполне достаточно для оправдания практически любого случая протекционизма. Поэтому далее в статье определено условие применения того или иного основания/барьера. А именно: «указанные основания не должны являться способами выборочной дискриминации<sup>82</sup> или скрытого ограничения торговли между государствами-членами».

Положение Договора о «недискриминации» или запрете дискриминации стало опорой решению Суда ЕС<sup>83</sup> в разбирательстве 1974 г. «Procureur de Roi versus Dassonville»<sup>84</sup> о запрете, наложенном Бельгией на ввоз из Франции шотландского виски. Оправдывая свои протекционистские намерения, бельгийские власти сослались на то, что данный продукт не имел сертификата, выданного страной-производителем, свидетельствующего о происхождении товара. Однако запрет Бельгии был истолкован Судом как дискриминационный, маскирующий количественное ограничение в торговле между странами<sup>85</sup>. Суд заметил особо, что доводы, используемые государством для защиты своего рынка, должны быть «разумными» (ведь товар на законных основаниях уже продавался во Франции, а значит, его законность уже была проверена). Говоря проще и точнее, недопустимы надуманные доводы, имеющие целью создание барьеров. Толкование имело далеко идущие последствия. «Тест разумности» лёг в основу логики ЕВР.

Сегодня запрет дискриминации имеет широчайшую область применения, что возводит его в разряд базовых принципов построения ЕВР. Столь же огромно его значение для экономики ЕС: он направлен на борьбу с количественными ограничениями во имя развития эффектов масштаба, расширения торгового обмена между государствами-членами. Запрет дискриминации вместе с тем не означает запрет национальной стандартизации и национальных торговых правил. Так, рынку выгодно требование принимающего государства о сдаче иностранцем экзамена на профпригодность,

<sup>82</sup> Антидискриминационное законодательство в основном направлено на защиту уязвимых социальных слоев: представителей национальных меньшинств, женщин, инвалидов. Под дискриминацией принято понимать действия, закрывающие определенным группам лиц доступ к ресурсам или источникам дохода, доступным для остальных. Однако в нашем случае данное определение применимо как к физическим, так и к юридическим лицам.

<sup>83</sup> Тексты решений Суда ЕС см. в: [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>84</sup> Case Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville. 8-74. European Court Report (ECR). P. 837. [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0008>

<sup>85</sup> Причем Суд ЕС принял тогда практически всеобъемлющую трактовку подобных мер. Он назвал ими все меры, прямо или косвенно, реально или потенциально препятствующее торговле между государствами-членами. В двух более поздних решениях, по делам Кассис и Кек, подходы Суда ЕС сужены.



поскольку результатом может стать наём на должность более квалифицированного кандидата из другой страны. Государства-члены могут сохранять национальные торговые правила и правила организации труда при условии, что эти правила применимы в равной мере к национальным акторам, товарам и услугам. Однако, если национальные нормы отпугивают экономического оператора от реализации его права на свободу передвижения и передвижения результатов его труда (тем самым ограничивая возможности получения прибыли), то такие нормы признаны дискриминационными.

Интерес представляет то, как деятельность Суда ЕС по толкованию данного принципа повышает экономическую отдачу ЕВР. Этому посвящён в настоящей монографии раздел о логике ЕВР.

Нельзя не сказать здесь, что основу для продвижения данного принципа организации торговли создает соответствующий принцип Всемирной торговой организации.

### Взаимное признание<sup>86</sup>

Прорывным для создания единого рынка стало решение Суда ЕС 1979 г. по делу *Cassis de Dijon*<sup>87</sup> об отмене запрета, наложенного Германией на продажу в пределах своей территории французского черносмородинового ликера «Кассис». В деле фигурировали: а) истец — фирма «Реве Централ АГ», импортёр из Франции в Германию ликера с количеством спирта в пределах 20° (что не противоречило французскому стандарту содержания спирта в ликёрах); б) ответчик — правительство Германии, не допустившее этот продукт к продаже, поскольку он не соответствовал немецкому стандарту (32°). Основная задача в рамках разбирательства состояла в том, чтобы выяснить, защищал ли запрет Германии право потребителей на получение товара искомого качества и свойства, продиктован ли он был насущной необходимостью защиты здоровья, можно ли трактовать понижение содержания алкоголя как злонамеренную попытку получить преимущества в конкурентной борьбе с крепкими алкогольными напитками и, что самое главное, могла бы стать избранная Германией запретительная мера в случае её применения эффективным способом защитить потребителей, окружающую среду или выиграть в конкурентной борьбе (то есть соразмерны ли были цель и средство её достижения). Рассуждения Суда легли в основу «концеп-

<sup>86</sup> Для детального изучения истории и сути данного принципа см.: F. K. Padoa-Schioppa. The principles of mutual recognition in the European integration process. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 2005; G. Rivel. Le principe de reconnaissance mutuelle dans le marché unique du XXI siècle. Revue du Marché commun et de l'Union européenne. 2007 N 511, pp. 518–525; L. Bartels. The legality of the EC mutual recognition clause under WTO law. 2005. V.8. N 3, pp. 691–720; A. Alemanno. Le principe de la reconnaissance mutuelle au delà du marché intérieur: phénomène d'exportation normative ou stratégie de «colonialisme» réglementaire? Revue du Droit de l'Union Européenne. 2006. N 2, pp. 273–311.

<sup>87</sup> Case Cassis de Dijon. C-120/78. 1979. ECR. P. 649. [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0120>.

ции императивных требований» (на сегодня их накопилось много, но главными считают требования защиты потребителей, окружающей среды и честной конкуренции), дающих разумные основания для ограничительных мер. В данном же разбирательстве Суд трактовал запрет как препятствие для торговли, дискриминирующее производителей из других стран ЕС и защищающее интересы местных производителей алкогольной продукции, а вовсе не действие в интересах потребителей, и, соответственно, признал его «несовместимым с целями Основопологающего договора». Суд пояснил, что стандарты Франции и Германии, определяющие количество спирта в алкогольной продукции, равнозначны с точки зрения их влияния на защиту прав потребителей, оба производственных стандарта обеспечивают товару ожидаемые свойства ликёра, а потому могут быть взаимно признаваемы. В решении было отмечено также, что пока не принята общая норма Сообщества, государства-члены сами решают все вопросы, касающиеся производства спиртосодержащей продукции; продукт, произведённый и выпущенный в торговое обращение в одном государстве-члене согласно его стандартам и нормам, должен быть допущен на территорию другого государства-члена. Иными словами, государства-члены должны признавать производственные и торговые стандарты и нормы друг друга, поскольку они носят характер национальных традиций.

Тем самым Суд ЕС направил курс ЕВР на сохранение и взаимное уважение национальных традиций государств-членов, ограничив односторонние нормы, препятствующие развитию региональной торговли.

Впоследствии решение по делу «Кассис» не раз использовали как прецедент, а положение о взаимном признании стало базовым принципом ЕВР и краеугольным камнем негативной интеграции (разрушающей торговые барьеры).

Сегодня взаимное признание можно назвать наиболее простым и оригинальным способом преодолеть барьеры на пути передвижения факторов и результатов экономической деятельности. Всякий товар, законно произведенный в одном государстве-члене ЕС и выпущенный в торговое обращение согласно национальным нормам, может быть свободно продан в другом государстве-члене, даже если не соответствует национальным стандартам принимающего государства. Европейская комиссия требует включать условие о взаимном признании во все технические документы по стандартам. Так, производителям фуа гра стран-членов ЕС разрешено использовать французскую рецептуру, более того — продавать данный продукт во Франции. Соответствующее решение Суда ЕС<sup>88</sup> было принято в пользу свободы передвижения, обмена передовым опытом, конкуренции стандартов, экономики разнообразия.

Принцип взаимного признания использован в ряде ключевых директив, регулирующих свободы ЕВР, например, о взаимном признании свидетельств о профессиональной квалификации. С точки зрения экономики, его

<sup>88</sup> Case Commission of the European Communities v French Republic. C-184/96. 1998. ECR. P. 6197. [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0184>.

главное назначение — сокращать издержки экономической деятельности, связанные с приобщением к требованиям целевого рынка; расширять палитру предлагаемых товаров и услуг, развивать экономику разнообразия, поощрять конкуренцию национальных стандартов, систем правового регулирования и результатов хозяйственной деятельности; создавать возможности для обмена технологиями и закрепления передового опыта.

## Гармонизация

Взаимное открытие рынков оказалось задачей не из легких даже для благополучных и экономически развитых государств Европы. «Пространство без внутренних границ», сопоставимое по размерам с рынком США, задумывалось еще полвека назад. Но только, пожалуй, первый шаг дался Европейскому сообществу без значительных усилий: создание таможенного союза заняло 11 лет и завершилось в 1968 г. даже раньше намеченного срока. Предпосылок для дальнейшего строительства пришлось ждать двадцать лет; создать каркас единого рынка удалось к 1992 г., полностью же завершить формирование оказалось невозможным и до сего дня. Развитие логики и норм ЕВР продолжается.

Политика беспрепятственного допуска на национальный рынок товаров, сделанных по чужим стандартам, в принципе, весьма рискованна. Во-первых, она ущемляет собственных производителей и государственные интересы: сужение рынка для отечественных производств оборачивается сужением налогооблагаемой базы государства. Во-вторых, новые рынки еще нужно суметь завоевать, свой же необходимо предоставить конкурентам сразу. Таким образом, взаимное открытие рынков подобно игре в бокс: для нанесения удара надо раскрыться, чтобы противник приблизился. Неудивительно, что Суд ЕС в своих решениях воздерживается от применения принципа взаимного признания, что называется, «без разбора», государствам же весьма часто удается доказать разумность, пропорциональность и эффективность применения того или иного протекционистского барьера. В-третьих, позитивное воздействие конкуренции на экономику может смениться на искажающее, если на рынок допустить товары и услуги, снижающие общее качество предложения.

Чтобы положительные проявления свободной торговли не были заглушены отрицательными, строительство ЕВР сопровождает процесс гармонизации или другими словами согласования и выравнивания национальных стандартов и норм в случаях, когда эти стандарты и нормы неравнозначны, другими словами, свободная конкуренция уступает место принудительному выравниванию условий для хозяйственной активности. Отсюда понятно, что в поведении государства ЕС, позволяющего доступ на свой рынок продукции, сделанной по стандартам других государств ЕС, нет альтруизма.

Принцип гармонизации прочно укореняется в практике ЕС с момента выхода в 1985 г. Сообщения Европейской комиссии «Техническая гармонизация».

зация и нормализация: новый подход» и соответствующей резолюции Совета ЕС<sup>89</sup>. Белая книга Комиссии ЕС 1985 г., представлявшая собой план устранения физических, технических и налоговых барьеров с целью завершения создания пространства четырех свобод, является первым системным документом по гармонизации. На самом же деле гармонизация была провозглашена еще в момент основания ЕЭС. Так, в Договоре о ЕЭС в статье 100 было сказано: «Совет, по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и Экономическим и социальным комитетом, единогласным решением принимает директивы о сближении таких законов, правил и административных действий, которые оказывают непосредственное воздействие на создание и функционирование общего рынка». Единый европейский акт добавил к указанной статье статью 100 А, в которой предусматривались следующие изменения: требование о единогласии было заменено квалифицированным большинством, слово «директивы» — более широким по возможностям понятием «меры», тезис «которые оказывают непосредственное воздействие на...» — более сильной формулировкой «имеющих целью...». В версии Договора о функционировании ЕС эта статья получила номер 114.

Какими соображениями руководствуется ЕС в процессе гармонизации? По какому уровню мерить стандарты: по уровню наименее благополучных государств-членов, по среднему, или же по наиболее высокому уровню, существующему в ЕС? Для того чтобы ответить на эти вопросы, прежде всего вспомним обозначенные в Договоре цели интеграции: гармоничное развитие всех видов деятельности, непрерывный и сбалансированный рост, ускоренное повышение уровня жизни. Характеризуя консенсусную демократию, сложившуюся в системе управления ЕС, Стрежнева М. В. пишет: «...идеология европейской интеграции предполагает, что в результате усилий по созданию регионального комплекса должны выиграть все европейские граждане, которым ЕС гарантирует определенные права и перед которыми он несет определенные обязательства, включая обязательства социального плана».<sup>90</sup> Она добавляет к этому, что существуют некие постоянные ценности и общие интересы европейцев (ориентированные на достижение высокого качества жизни и ее безопасности. — Прим. Н. К.), на которые Союз опирается. Наконец, процитируем содержание статьи 114.3: «Предложения Комиссии..., касающиеся вопросов здравоохранения, безопасности, охраны окружающей среды и защиты потребителя, базируются на требованиях высокого уровня защиты и принимают во внимание, в частности, все новейшие данные научных исследований. В рамках своих полномочий к этой же цели стремятся Европейский парламент и Совет». В данной статье сформулированы ключевые ценности ЕС, лежащие вне рыночной тематики. Далее мы бу-

<sup>89</sup> OJ C 136, June 4, 1985.

<sup>90</sup> Стрежнева М. В. Институциональное развитие ЕС. — Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под ред. Борко Ю. А., Буториной О. В. М.: Эдиториал УРСС. 2001. С. 263.

дем называть их нерыночными ценностями<sup>91</sup>. Гармонизация, соответственно, ориентируется на максимально высокую планку требований к товарам, услугам, производству и выходу продукции в обращение.

На практике подтягивание к высокой планке сопряжено с возникновением как минимум четырёх проблем. Во-первых, серьёзные затруднения испытывают государства-новички и середняки, в которых уровень собственных нормативных требований относительно низок. Для них гармонизация, ведущая к переходу на стандарт более высокого уровня, увеличивает себестоимость продукции и приводит к росту цен. Такие дополнительные расходы, как полагают на наднациональном уровне, неизбежны и оправданы тем фактом, что граждане ЕС взамен получают товары и услуги более высокого качества. То, что побеждает стандарт, технология или норма, обеспечивающая высокую степень безопасности для здоровья и жизни, оправдывает регулятивную деятельность ЕС в глазах потребителей.

Во-вторых, гармонизация усугубляет положение уязвимых слоёв европейского общества — бедняков, мигрантов, вынужденных потребителей дешёвой продукции низкого качества. Для тех, кто не готов на дополнительные расходы, есть воскресные продовольственные рынки и развалы с ширпотребом. Институты Евросоюза рассчитывают в этом вопросе на осознанный выбор потребителей и потенциал саморегулирования, которым обладает любая рыночная экономика; они также сохраняют за собой обязательство информировать общество об опасной продукции, на государства же возлагают обязанность отслеживать некачественные и контрафактные товары и изымать их с рынка.

Дискуссионной проблемой стал вызванный гармонизацией феномен ограничения конкуренции. Институты оправдывают его следующим образом: издержки, связанные с требованиями качества и безопасности продукции, которые понесут законопослушные производители, будут компенсированы выгодами, получаемыми за счёт уменьшения количества конкурентов. Снижение остроты конкурентной борьбы в торговле с третьими странами, производящими продукцию низкого качества, полностью отвечает интересам ЕС.

Наконец, гармонизация служит крупному бизнесу, способствует концентрации производства и капитала, то есть, рискам, которые сопровождают экономику масштаба.

В гармонизированных стандартах установлена планка, ниже которой торговля возможна только в пределах национального рынка (ответственность за качество лежит на национальных органах), при этом оставлена возможность установить более высокие национальные стандарты. Тем самым политика гармонизации содержит посыл к новому витку в спирали конкуренции.

---

<sup>91</sup> Термин «нерыночные ценности» использует, в частности, Бруно де Витте. См.: Bruno de Witte. *Non-market values in internal market legislations — Regulating the Internal Market* / Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. 2006. P. 61–86.

Отсюда — экономическое содержание гармонизации состоит в выгодах, которые проистекают из повышения качества и конкурентоспособности товаров и услуг. Среди таких выгод — гарантированный доступ на все рынки в пределах интеграционного пространства, повышение шансов получить прибыль, возможность занять лидирующие позиции в экономических нишах, где востребованы подходы гармонизации, снижение остроты конкуренции со стороны стран с низкими нормативными требованиями.

## Принцип страны происхождения

Дело «Кассис» послужило основой для ещё одного базового принципа — «принципа страны происхождения». Действие принципа зависит от того, к какой из свобод он применим, что тоже экономически оправдано. Так, например, если речь идёт о передвижении товара, то для его выпуска, определения качества, формы, рецептуры и т. п. достаточны правила, принятые в стране его происхождения. Ответственность за некачественный товар несёт производитель, ответственность за запрет на импорт товара надлежащего качества и, наоборот, за доступ товара ненадлежащего качества на рынок несут национальные органы принимающего государства. Отмена контроля на границах не означает отказа от сопроводительных документов или отмены контроля вообще, просто контроль надлежит проводить по месту выпуска или потребления. Свобода передвижения услуги может быть реализована физическим лицом в полной мере при наличии у него гражданства государства-члена и национального диплома/аттестата о квалификации, юридические лица могут оказывать услуги в пределах пространства ЕВР также свободно при условии их регистрации в одном из государств-членов и соответствия его национальным фискальным и социальным нормам. Свобода передвижения лиц адресована гражданам государств-членов. Когда речь идёт о свободе передвижения рабочей силы и свободе учреждения, регулятором выступает принимающая страна; она же будет ответственна за ограничения свободы передвижения и конкуренции, если такие будут применены. Отсутствие контроля на границах удешевляет передвижение. В этой экономии, а также в приведении различных национальных правил в состояние конкуренции, состоит смысл рассматриваемого принципа.

Когда говорят, что взаимное признание является ведущим принципом ЕВР, то это не означает, что он единственный, главный или достаточный. Взаимное признание, впрочем, как и другие принципы ЕВР, каждый в отдельности, — это ориентир, вызов, проявление доброй воли и либерального духа. Но работать они могут только, проникнув друг в друга как составные части «пазла». Только так возможно оправдать и сбалансировать издержки применения этих принципов. Такова формула стабильности ЕВР.

Нетрудно заметить, что принцип страны происхождения конкретизирует принцип взаимного признания. Взаимное признание в свою очередь являет-



ся логичным продолжением запрета дискриминации. Так, исключения из принципа взаимного признания действуют только в тех случаях, когда они не являются средством произвольной дискриминации или скрытого ограничения торговли между государствами-членами.

Взаимное признание возможно благодаря гармонизации, причём в особых сферах. Мы уже заметили, что выбор этих сфер вытекает из социальных обязательств ЕС перед своими гражданами. Список приоритетов социальной политики ЕС включает также требования улучшать производственную среду и условия труда в целях охраны здоровья и безопасности трудящихся (Ст. 153 ДФЕС). ЕС сделал заметный шаг в лоно протекционизма, чтобы реализовать свободу передвижения, а именно: учредил нерыночные ценности. Соблюдение «принципа взаимного признания» — проявление доверия между государствами-членами, опора же этого доверия или подушка безопасности — «принцип гармонизации».

В том, что касается защиты прав потребителей, то согласно Договору Евросоюз поддерживает и дополняет соответствующую политику, проводимую государствами. Чтобы ориентироваться на передовой опыт, ЕС должен прежде всего поощрять его создание. А это возможно, если не мешать передовым странам вырабатывать меры более строгой защиты, чем установлены общими нормами либо предусмотрены в процессе гармонизации.

Интересны в этом смысле решения Суда ЕС по делам о «дорстеп-селлинге» и соответствующая директива 85/577, направленная скорее на защиту прав потребителей, нежели на достижение рыночных целей (в данном случае ущемлена цель расширения торговли). Из текста директивы следует, что Европейский союз прикладывает усилия, чтобы повысить уровень защищенности потребителей, совершающих покупки при помощи дорстеп-селлинга, в том числе сохраняет барьеры для распространения такого вида продаж (прямые запреты действуют в Дании и Люксембурге).

Отсюда возникает вопрос о том, что главнее, национальные или общие нормы регулирования ЕВР. Этот вопрос решается в разных случаях по-разному. Рыночные и нерыночные ценности (к первым относят главным образом расширение торговли, честную конкуренцию, примат экономической выгоды, ко вторым — безопасное потребление, культурное многообразие, морально-этические нормы) порой вступают в противоборство, порой в сотрудничество. Более полное представление об этом взаимодействии дают следующие главы.

Для регулирования ЕВР используется гораздо больший набор отправных принципов и положений. Прописанные в основополагающих договорах, либо сформулированные Судом ЕС в результате принятия решений по конкретным случаям применения протекционистских барьеров, эти принципы являются точкой отсчета при выборе акторами поведения на пространстве единого рынка; соблюдение же этих принципов ведет к реализации идей Винера, Балаши, Линдера, Кругмана.



## Глава 4

### Механизмы регулирования

Основа для регуляционной деятельности институтов ЕС на пространстве ЕВР содержится в определении субсидиарности: в сферах, которые не относятся к исключительной компетенции, Союз действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или местном уровне, но ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия могут быть лучше достигнуты на уровне Союза. Отсюда многие эффекты межгосударственного масштаба, в том числе эффекты трансграничной торговли, регулируются на наднациональном уровне.

Экономическая наука выделяет две цели регулирования<sup>92</sup> — экономическая эффективность и социальная справедливость. Соответственно, на регулирование возложено две функции: первая — создать благоприятные условия для всех акторов, вторая — перераспределить доходы, полученные эффективными акторами, в пользу неэффективных, чтобы сгладить диспропорции. Негативная интеграция, устраняющая барьеры на пути свободного передвижения товаров, услуг, капиталов и людей, как и правовое регулирование, обеспечивающее соблюдение прав и исполнение обязанностей на всём пространстве ЕВР, — это наименее затратное парето-оптимальное регулирование, так как напрямую не влечёт за собой ухудшение благосостояния ни одного из акторов. Поскольку негативная интеграция не гарантирует быстрого выравнивания условий хозяйствования, пространственных и социальных диспропорций, на помощь приходит позитивная интеграция или другими словами социально-ориентированное регулирование. В рамках позитивной интеграции ЕС регулирует сферы, весьма затратные для общего бюджета: региональное, сельскохозяйственное, транспортное, научно-техническое развитие. Созданию единой правовой среды и контролю над исполнением правовых норм служат конкурентная, социальная, экологическая политики ЕС и выше упомянутое регулирование четырёх свобод. Их сила заключена в приобщении к общим стандартам. Это регулирование не носит затратный характер для самой организации, однако обременительно для акторов ЕВР. Профессор Лондонской школы экономики и политических наук С. Хикс справедливо отмечает, что вектор регулирования ЕВР направлен в сторону парето-оптимальности. Уровень затрат зависит от того, сколь активно воздействуют на регулятора (институты ЕС) те или иные субъекты

---

<sup>92</sup> Под регулированием следует понимать влияние власти на поведение экономических акторов.

регулирования (группы производителей, социальные группы, страны и регионы)<sup>93</sup>.

И распределительное, и правовое регулирование, и регулирование, основанное на контроле, осуществляется институтами ЕС во взаимосвязи с национальным уровнем регулирования.

Далее раскроем содержание выделенных нами трех механизмов регулирования, обеспечивающих работу ЕВР.

## Правовой механизм

В ежедневном режиме право Единого внутреннего рынка ЕС прирастает новыми законодательными актами. Столь же активно его обогащают решения Суда ЕС, имеющие прецедентный характер. Поэтому нельзя назвать точно количество норм, регулирующих ЕВР — их тысячи.

Фундамент права ЕВР составляют учредительные договоры Сообществ и Союза. На нём стоят три его опоры: первая — нормативно-правовые акты институтов ЕС или акты вторичного права — регламенты, директивы, решения, заключения, рекомендации; вторая — решения Суда ЕС, третья — договоры о вступлении в группировку новых стран, международные договоры ЕС и государств-членов с третьими странами, договоры ЕС с группировками стран. Крышу здания ЕВР образуют иные акты институтов ЕС, определяющие направления его деятельности и имеющие правовые последствия: например, Белые и Зелёные книги ЕК. С помощью перечисленных актов институты Евросоюза проводят свою линию на интеграцию рынков.

Отцы-основатели ЕС предполагали, что интеграцию будут сопровождать болезненные процессы реструктуризации, банкротства, потери части рабочих мест. Невзирая на прогнозируемые плюсы объединения рынков, компании и правительства будут избегать исполнения отдельных неудобных им норм ЕС, что в конце концов заблокирует интеграцию. Найден следующий выход: с одной стороны, за государствами-членами сохранена возможность влиять на формирование общей линии поведения акторов ЕВР и предусмотрены гибкие условия исполнения норм ЕС; с другой стороны, институты ЕС наделены полномочиями противодействовать практике, которая могла бы ослабить издержки интеграции для одних государств-членов и сохранить их для других. Поясним сказанное.

Большие возможности для диалога акторов ЕВР и институтов ЕС открыты на этапе подготовки вторичных законодательных актов. Регламенты и директивы — универсальный способ обратиться к наиболее сильным акторам — государствам. Регламенты обязательны для применения на территории ЕВР в полном объёме с момента их издания, действуют непосред-

---

<sup>93</sup> Hix S. The political system of the European Union. Second edition. Palgrave Macmillan. 2005. P. 235–239.

ственно в государствах-членах как национальные законы. Например, Регламентом № 1907/2006 Совета ЕС и ЕП учреждены Европейское Химическое Агентство и механизм регистрации, оценки, авторизации и ограничения химических веществ на пространстве единого рынка (*REACH*). Регламенты Комиссии носят вспомогательную роль, чаще всего конкретизируют регламенты Совета и Парламента. Директивы, в отличие от регламентов, требуют имплементации в национальном праве. Совет и Комиссия применяют их в рамках политики гармонизации.

Еврокомиссия, иницилируя нормотворчество, обязана иметь твёрдое представление о том, в чём заключён общий интерес. Отсюда — перед тем как передать законопроект в Совет ЕС и Европарламент, Комиссия должна получить поддержку своей инициативы со стороны широких слоёв общества. Для этого она, прежде всего, декларирует своё намерение изменить правовую ситуацию в том или ином сегменте ЕВР. Чаще всего она использует формат официального сообщения — Зелёной книги. В нём ЕК описывает текущее состояние рынка, высказывает своё мнение о проблемах его функционирования, причинах и возможностях по устранению проблем, наконец, приглашает общество принять участие в обсуждении назревших вопросов. Если тема достаточно широка, то в дискуссии участвуют внешние партнёры ЕС. Комиссия анализирует поступающие отклики и корректирует свою позицию. По итогам обсуждения она готовит второе воззвание к акторам единого рынка — Белую книгу — план, в котором предлагает даты выдвижения и список необходимых законодательных инициатив. По результатам повторного анализа откликов на планируемые нововведения ЕК определяет, имеет ли она моральное право на претворение в жизнь своих намерений.

Комиссия дублирует все свои планы в программе действий, которую в начале каждого года обсуждает с Европарламентом. О стратегических планах она также извещает акторов ЕВР в формате Сообщений и пресс-релизов.

Для того чтобы выявить проблемы ЕВР и инициировать дебаты, ЕК идёт на прямые контакты с региональными и хозяйствующими акторами. Частый метод общения — конференции под её эгидой; значимую информацию члены ЕК вкладывают в свои речи. Раз в 7 лет совместно с ЕП Комиссия проводит Форум сплочения. Ежегодно вместе с Комитетом регионов она организует Дни открытых дверей для представителей региональных органов власти. Действуют секторальные форумы. В 2012 г. заработал общий гражданский Форум ЕВР. Социальным протоколом Маастрихтского договора предусмотрен порядок консультаций по нормам развития рынка труда (условия работы, социальная защита и др.).

Все эти средства нацелены на достижение консенсуса относительно того, какими должны быть политика и право ЕС, существует ли в обществе готовность передать на уровень институтов ЕС тот или иной вопрос. К примеру, именно так ЕК пришла к выводу о неготовности государств-членов выравнивать системы налогообложения. Исходя из полученных откликов, она конста-

тировала, что унификация данных систем могла бы оказать как положительное, так и отрицательное влияние на движение капиталов внутри ЕВР, иметь неоднозначные социальные последствия. Соответственно, национальные государства сохранили компетенцию в сфере налогообложения и позволили наднациональным институтам обсуждение лишь общих ориентиров в данной сфере. Отметим также, что при разработке проекта регламента *REACH*, Комиссия учла интересы внешних торговых партнёров ЕС, поскольку они приняли активное участие в предварительных обсуждениях.

Процедура совместного принятия решений (обычная законодательная процедура) предусматривает два чтения, а в сложных ситуациях право наложения парламентского вето на законопроект и совместное принятие решения Комиссией, Парламентом и Советом в рамках примирительного комитета. Она также свидетельствует о формировании общего интереса Евросоюза, государств и иных акторов ЕВР. Наконец, предоставленная государствам-членам свобода выбрать способы внедрения директив в национальное право — ещё одно проявление гибкости системы.

Итак, закреплённый в договоре примат норм ЕС над национальным правом вовсе не означает, что государства-члены лишены возможности влиять на формирование правил, по которым будут работать.

Имплементация директивы в национальное право занимает в среднем 18 месяцев. Вместе с нормативным актом вступает в силу разрешительный порядок действий государств и их экономических субъектов на пространстве ЕВР. На данном этапе функция основного контроля переходит к Комиссии.

Заметим также, что большая часть долгосрочных политических решений Европейского совета подлежит ратификации в государствах-членах. Не следует забывать и об этой возможности государств регулировать ход событий на пространстве ЕВР.

Несколько слов об актах вторичного права — решениях, заключениях и рекомендациях. В форме решений ЕК налагает штрафы на конкретные фирмы, нарушившие правила конкуренции на пространстве ЕВР (в том числе компании третьих стран). ЕК также имеет право рекомендовать; причём рекомендации эти столь однозначны, что их невыполнение может стать причиной более жёстких мер со стороны ЕС. В форме мотивированного заключения ЕК оповещает государства и компании, подозреваемые в нарушении норм ЕВР, о передаче их дела в Суд. Однако прежде чем наказывать, Комиссия обязательно вступает в диалог с участвующими в деле акторами, дающий им возможность оправдать или, по крайней мере, объяснить свою позицию и действия.

В ДФЕС в Ст. 258–260 учреждены процедуры, цель которых — заставить государство-член соблюдать нормы ЕВР. Они предполагают гибкий характер взаимодействия с государством, так что результатом процедур может стать не карательная мера, а прояснение позиций и приемлемое решение. Согласно Ст. 258 уклонение государства-члена от выполнения каких-либо обязательств, вытекающих из права ЕВР, влечёт за собой вынесение Комиссией мотивированного заключения, устанавливающего срок для исправле-

ния нарушения. Обычные временные рамки — 12 месяцев для переноса закона на национальный уровень и 12–24 месяца для исполнения государством ранее вынесенного Судом решения.

Отметим сразу, что широкие временные рамки играют на пользу протекционистам. Показательно в этом смысле неоправданное поведение французских властей после обнаруженной в Великобритании губчатой энцефалопатии крупного рогатого скота. Суть в том, что препятствия к ввозу британской говядины на континент довольно быстро сняла Еврокомиссия своим решением, но Франция ещё 3 года в одностороннем порядке запрещала импорт британского мяса. Несмотря на инициированное Еврокомиссией судебное разбирательство, Франция вышла из него, даже не заплатив штрафа.

Теперь рассмотрим более подробно порядок, предусмотренный для случаев, когда акторы ЕВР не предприняли необходимых мер. В отношении главных акторов (государств-членов) действуют Ст. 258–260 ДФЕС, позволяющие возбудить дело в Суде ЕС. Истцом может выступать либо Комиссия (Ст. 258), либо государство-член (Ст. 259) по мнению которого другое государство-член не выполняет нормы ЕВР.

Государства предпочитают не выступать друг против друга, а обратиться к ЕК, чтобы та инициировала обвинение от себя. Формулировка Ст. 259 хороша тем, что предусматривает консультацию с ЕК до обращения в судебную инстанцию и представление реальных доказательств ненадлежащего соблюдения ДФЕС. ЕК, таким образом, выступает в роли арбитра или почтового ящика; поэтому примеры применения Ст. 259 единичны, а разбирательств, в которых истцом выступает ЕК, тысячи. Их не было бы так много в отсутствие реальных жалоб. Комиссия, обычно, сама не инициирует разбирательство, чтобы не проиграть в Суде.

Жалобы о несоблюдении норм ЕВР могут подавать и компании; достаточно заполнить анкету в объёме одной страницы в свободной форме. ЕК в срок до 3 месяцев даёт своё заключение по содержанию жалобы. Сторона, направившая жалобу, может повторно обратиться в ЕК и представить дополнительные доводы.

Неофициальное общение между ЕК и обвиняемым государством (стадия телефонного звонка) обязательно предваряет начало процесса. В отсутствие должной реакции в течение двух месяцев ЕК письменно уведомляет обвиняемое государство о сути его нарушения. Уже на так называемой административной стадии возможно решить проблему. Если в течение ещё 2 месяцев обвиняемое государство не идёт на контакт, ЕК переходит к судебной мере воздействия (о передаче дела в Суд она сообщает в мотивированном заключении).

Таким образом, процедура позволяет заинтересованным государствам обосновать свою позицию. Нередко стороны расходятся полюбовно после устных и письменных переговоров. В этом — сила данного порядка, а проблема же в том, что процедура отнимает много времени. На судебную стадию отведено 2 года. Причём Суд ЕС не располагает полномочиями отменить национальный закон, а может лишь обязать государство исполнять нормы ЕС.

И только в случае, если государство проигнорирует требование, будет возбуждено повторное судебное разбирательство о нарушении права ЕС, в результате которого Суд назначит штрафные санкции за каждый день нарушения нормы. Знатоки судебной практики ЕС говорят о случае, в котором урегулировать проблему удалось лишь через 18 лет. Нередко государствам во имя защиты национальных интересов выгоднее затягивать процесс и даже уплатить штраф, нежели своевременно выполнять норму европейского права.

Трансграничные конфликты между субъектами ЕВР — компаниями — обычно попадают в национальные суды. Судья, обнаруживший, что дело затрагивает компетенцию ЕС, может приостановить разбирательство, чтобы просить Суд ЕС истолковать ситуацию согласно нормам европейского права (Ст. 267 ДФЕС предусматривает обязательный порядок обращения к Суду ЕС со стороны национальной судебной инстанции, решения которой в соответствии с национальным правом не подлежат обжалованию). На преюдициальную процедуру, в рамках которой Суд ЕС выносит так называемое предварительное решение, отведён год. Затем национальный судья формулирует окончательное решение. Допустимы ходатайства либо кассационные жалобы, в которых стороны могут разъяснить Суду ЕС свою позицию. Если после того, как национальный судья вынес окончательное решение, подана апелляция, то Суд ЕС определяет, почему решение было вынесено не верно, далее даёт возможность национальному судье принять новое решение.

Надо сказать, что Суд ЕС уполномочен выносить абстрактное суждение. Применение правовых норм доверено национальным судам. Однако нередко Суд ЕС учитывает конкретику и даёт такое исчерпывающее решение, которое подходит только под отдельный случай, так что грань между толкованием и применением норм практически стёрта. В таких решениях Суд ЕС старается взять на себя миссию регулятора ЕВР, развивающего рыночные свободы, но становится объектом критики<sup>94</sup> за то, что не оставляет пространства для деятельности национальных судов. Как результат Суд ЕС перегружен, рассмотрение дел затянуто, эффективность судебной системы снижена.

Положение дел оправдано только тогда, когда есть риск предвзятости национального суда. Так, от Суда ЕС многие ждали решительных действий по вопросу об ирландском запрете абортов. Он же вынес уклончивое, если можно так сказать, решение (его мы разберём в разделе о логике ЕВР). Оно породило длительные дебаты, новые разбирательства, которые привели к решению в пользу свободы предоставления таких услуг ирландкам за пределами Ирландии. Затягивание обсуждения деликатного вопроса с целью получить поддержку множества инстанций, оставило неприятное впечатление у общественности. Оно, видимо, было единственно возможным ходом действий, но для конкретных участников процессов обернулось трагедией.

---

<sup>94</sup> Davies G. Abstractness and concreteness in the preliminary reference procedure: implications for the division of powers and effective market regulation. *Regulating the Internal Market*. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. 2006. P. 219, 244.



В общем итоге, традиционные средства правового воздействия на нарушителей громоздки, отнимают много времени. Они неэффективны, когда нужна быстрая коррекция ситуации и помощь. Сегодня проблема отчасти решена: созданы альтернативные средства защиты свобод ЕВР, в том числе вспомогательные юридические подразделения СОЛВИТ, действующие под эгидой ЕК.

## Контрольный механизм

До сих пор речь шла об инструментах противодействия конкретным нарушениям. Наряду с ними существует инструмент предупреждения технических и правовых барьеров в торговле. Эффективность этого инструмента столь высока, что специалисты в области европейской интеграции даже нарекли его чудодейственным средством от протекционизма<sup>95</sup>. Соответствующая процедура прописана в Директиве 2006/96/ЕС. Процедура была учреждена ещё на этапе завершения создания ЕВР в 1983 г. Директивой 83/189, с тех пор была трижды усовершенствована (главные дополнения внесены Директивой 98/34/ЕС). Процедура предусматривает обязательство со стороны государств уведомлять Еврокомиссию о сути проектов национального технического регулирования. ЕК в течение 3 месяцев (а в трудных случаях до 6) может предложить поправки (*comments*) к национальному законопроекту. Если национальный законопроект вступает в противоречие с проектами европейских законов (будущих регламентов, директив, решений), ЕК должна дать заключение (*detailed opinion*), блокирующее его вступление в силу на период до 12 месяцев. Создан специальный комитет по проверке уведомлений. Ежегодно он обрабатывает по 500–600 подобных запросов. Вступление в силу национальной технической меры может быть задержано до 18 месяцев, если позицию ЕК одобряют Совет и Парламент. Таким образом исключено хитроумное недобросовестное поведения акторов ЕВР, а кроме того, создана ещё одна возможность для диалога акторов и надзора за национальным нормотворчеством.

Вся информация по данной процедуре, в том числе база обращений в ЕК и конечные заключения, собираются в Информационную систему по техническому регулированию (TRIS)<sup>96</sup>. Интересно то, что Директивой не предусмотрены обязательства по проверке национальных торговых правил (см. главу о логике ЕВР), а также законопроектов, служащих имплементации международных договоров и действующих директив нового подхода (см. главу о гармонизации). Однако в таких случаях государства порой сами идут на процедуру проверки.

<sup>95</sup> Correia de Brito A., Pelkmans J. Pre-empting Technical Barriers in the Single Market. CEPS Policy Brief. № 277. 2012.

<sup>96</sup> Technical Regulations Information System [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/default.htm?CFID=8295454&CFTOKEN=e9e11cc0c490dce-FBEB12B6-036B-4761-A48052BC73431FA0>



Надо сказать, что контрольные полномочия ЕК обширны и предполагают наблюдение, отчётную деятельность, информирование, коррекцию действий акторов ЕВР, планирование и прогнозирование. Цель контроля — обеспечить стабильность, своевременно выявить протекционистские барьеры, добиться исполнения законов и не допустить мошенничество. В последнее десятилетие к контролю подключены специализированные вспомогательные службы и национальные регуляторы.

Чтобы сделать контроль практически полезным и облегчить акторам выполнение задач, Комиссия популяризирует свои наблюдения, особенно — изменения в праве. Весь свод законодательства ЕВР<sup>97</sup> и официальных документов доступен широкому кругу пользователей в сети Интернет и центрах документации ЕС, расположенных в государствах-членах и странах-партнёрах Союза (в том числе России). Пакеты отчётов о состоянии единого рынка были выпускают к круглым датам, например, к 10-летию, 15-летию, 20-летию ЕВР<sup>98</sup>. Для национальных и региональных органов власти созданы интерактивные системы и интернет-порталы.

Ещё в 1994 г. были утверждены принципы доступа к документам:

- свободный доступ к неопубликованным документам и проектам документов, за исключением секретных;
- возможность направить информационный запрос в любые подразделения ЕК, а также её представительства в государствах-членах;
- обязанность ЕК предоставлять ответ на запрос в течение 1 месяца.

Максимальная открытость документов, как и открытость ЕК для взаимодействия, означает, что ни один участник ЕВР не может оправдать свои нарушения незнанием норм или их неправильным применением.

Дважды в год Комиссия издаёт на своём сайте Индикаторное табло ЕВР<sup>99</sup>. В нём отражены результаты перенесения в национальное законодательство принятых на уровне ЕС директив и представлена статистика нарушений со стороны государств-членов.

Индикаторные табло свидетельствуют, что включение в национальное право директив по работе единого рынка проходит довольно дисциплинированно. Доля европейских норм, не перенесённых в национальное право (дефицит транспозиции), в каждом государстве ЕС составляет менее 1 %. Данное отклонение главы государств и правительств признали допустимым (с конца 2004 г. дефицит сокращён более чем в 3 раза). Вместе с тем государства не спешат внедрять директивы, которые считают не отвечающими

<sup>97</sup> Все правовые нововведения публикуются на страницах официального журнала ЕС «Official Journal».

<sup>98</sup> См.: The Internal Market — ten years without frontiers. SEC(2002) 1417. 7.1.2003; Internal Market Strategy Priorities 2003–2006. L. 2004; First report on the implementation of the Internal Market Strategy 2003–2006. European Commission. 2004; Internal Market Strategy Priorities 2003–2006. L. 2004; Single market governance report 2011. L. 2012.

<sup>99</sup> Индикаторное табло ЕВР. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm)

их интересам; количество таких директив ежегодно достигает половины. В среднем национальные парламенты проводят имплементацию на 9 месяцев дольше, чем того требуют условия вступления в силу директив. По двум десяткам директив задержки с принятием правовых норм на национальном уровне превышают несколько лет. В итоге 5 % норм ЕВР работают не в полную силу, так как либо одно, либо несколько государств их не перенесли в своё право; по остальным бывают случаи некорректного исполнения.

С 1989 г. ЕК на регулярной основе контролирует слияния и поглощения компаний, планы господдержки (действует разрешительный порядок), а с 2000 г. собирает соответствующие отчёты.

Специализированные Европейские агентства ответственны за сбор информации и разработку отраслевых технологий регулирования (таких агентств уже создано более двух десятков, например, Европейское экологическое агентство); контролируемые сети национальных регуляторов созданы в электроэнергетике, газовой промышленности, телекоммуникациях, сферах госзакупок, защиты прав потребителей и персональных данных.

### Бюджетный механизм<sup>100</sup>

Масштабы финансовой деятельности ЕС не столь значительны, как может показаться. Бюджет ЕС эквивалентен всего 1 % совокупного валового национального дохода (ВНД). И то, только со второй половины 1980-х гг. Программа по завершению строительства ЕВР предусматривала создание новой доходной статьи бюджета, формируемой из отчислений государств-членов пропорционально величине их ВВП. Так что с принятием в 1988 г. первого многолетнего финансового плана ЕС «Пакета Делора-I» строящийся единый рынок функционировал уже при содействии целого ряда инструментов финансового перераспределения.

Перераспределение от богатых к бедным, от более эффективных акторов ЕВР к менее эффективным, конечно, не происходит напрямую. Оно находится в тени задач устойчивого развития, сохранения и управления природными ресурсами, повышения конкурентоспособности и осуществляется при выполнении ряда жестких условий (так сказать, политически обусловлено). Но благодаря относительно большей поддержке отстающих стран и регионов бюджетная политика является фактором привлекательности ЕС для стран-кандидатов и формирования позитивного имиджа Союза в мире. Чтобы повысить отдачу от этих скромных вложений, каждые 5–7 лет непосредственно перед принятием нового многолетнего бюджетного плана про-

---

<sup>100</sup> Первый вариант параграфа опубликован: Буторина О. В., Кондратьева Н. Б. Финансовые ресурсы и учреждения. — Европейская интеграция: Уч. пособие. 2-е издание, исправленное и дополненное. Под ред. Бутриной О. В. (отв. ред.), Кавешникова Н. Ю. М.: Изд-во «Аспект пресс». С. 160–179.

водится соответствующая реформа, происходит ревизия принципов, направлений и критериев финансирования.

Чтобы понять логику бюджетного механизма, обратимся к истории формирования **принципов бюджетной политики** (финансовой самостоятельности ЕС, единства и универсальности бюджета, совместного принятия бюджетных решений институтами ЕС, сбалансированности доходов и расходов, зависимости доходов общего бюджета от величины ВНД государств-членов, бюджетного финансирования общей политики, планового подхода).

Договор о ЕОУС 1951 г. создал предпосылки для обеспечения финансовой самостоятельности ЕС. Он предоставил Высшему руководящему органу право взимать налог с продукции угольной и сталелитейной промышленности и на их основе формировать оперативный и административный бюджеты ЕОУС. Бюджеты ЕЭС и Евратома изначально финансировались за счет взносов государств-членов, исходя из следующих долей — по 28% от Германии, Франции и Италии, по 7,9 % от Бельгии и Нидерландов, 0,2 % от Люксембурга. В 1970 г. была учреждена новая система, названная системой собственных ресурсов, которая по мере становления таможенного союза и общего рынка постепенно заменила собой долевыми взносы. Собственные ресурсы формировались из таможенных пошлин и небольшой части (1 %) собиравшегося в государствах-членах налога на добавленную стоимость (НДС). В результате проходившего в рамках ГАТТ поэтапного снижения уровня тарифной защиты рынков по всему миру, роль таможенных сборов как источника доходов в общий бюджет неуклонно уменьшалась. В 1988 г. в дополнение к существующим был создан новый мощный источник доходов — отчисления от валового национального дохода (ВНД)<sup>101</sup>.

С подписанием в 1965 г. Договора о слиянии, учредившего единый Совет и единую Комиссию, Европейские сообщества получили в свое распоряжение общий бюджет (точнее единый оперативный бюджет) путем слияния административного бюджета ЕОУС, единого бюджета ЕЭС и административного бюджета Евратома. В 1970 г. к нему был подключен научно-инвестиционный бюджет Евратома, и вся система стала именоваться общим бюджетом. Согласно принципу универсальности доходы общего бюджета не были соотнесены какой-либо статьей расходов и использовались без всякого различия на финансирование всех расходных статей.

Согласно Римским договорам о ЕЭС и Евратоме решение бюджетных вопросов было прерогативой Совета. Ситуация стала меняться по мере создания собственных ресурсов, отличных от национальных, что было обусловлено необходимостью проведения общей политики. Данный процесс касался не только денег, но и сути европейской интеграции. Он усиливал федеративный характер Сообщества, укреплял позиции Комиссии и Европарламента (ЕП), которые наряду с Советом стали принимать решения по формированию бюд-

---

<sup>101</sup> До 1993 для расчета отчислений использовался показатель Валового национального продукта (ВНП).

жета и распределению его расходной части. Конкретно — Комиссия стала ответственной за разработку предварительного проекта и последующее исполнение принятого бюджета, на Совет и ЕП легла ответственность за принятие бюджета, ЕП также получил право отклонить проект бюджета.

В рамках общего бюджета в 1962 г. Сообщество учредило Европейский фонд ориентации и гарантий в сфере сельского хозяйства. Тем самым оно ввело в действие общую сельскохозяйственную политику, требовавшую значительных расходов. Эти расходы были названы обязательными, и по ним Совет был наделен правом решающего голоса довольно продолжительный период вплоть до вступления в силу Лиссабонского договора. В 1971 г. был реформирован Европейский социальный фонд, а в 1975 г. создан Европейский фонд регионального развития для помощи отстающим территориям и социальным группам. С тех пор эти сферы деятельности ЕС составляют значительную часть расходов общего бюджета.

В 1988 г. Сообщество перешло на долгосрочное бюджетное планирование — был принят первый многолетний финансовый план. В настоящее время в ЕС действует семилетний финансовый план на 2014–2020 гг.

В отличие от бюджетов национальных государств у общего бюджета изначально отсутствовали инструменты восполнения дефицита: Сообщество не было уполномочено выпускать собственные долговые обязательства (казначейские облигации), как это делают национальные правительства. И поныне при планировании бюджета ЕС на очередной год расходы полностью покрываются доходами, т. е. бюджет ЕС не может быть дефицитным.

Бюджет ЕС формируется за счет нескольких видов *доходных источников*, а именно:

- импортные таможенные пошлины, установленные в рамках общего таможенного тарифа ЕС (в бюджет ЕС идет 80 % средств, собранных на внешних границах; 20 % остается в государствах для покрытия расходов на содержание таможен);
- налоги на импорт сельскохозяйственной продукции, установленные в рамках общей организации сельскохозяйственного рынка;
- отчисления государств-членов от собираемого налога на добавленную стоимость (изначально в размере 1 %, с 2002 г. — 0,75 %, с 2004 г. — 0,5 %, а с 2007 г. — 0,3 %);
- отчисления государств-членов, устанавливаемых пропорционально размеру их ВНД (введены в 1988 г.);
- прочие поступления, в том числе защитные и компенсационные пошлины, штрафы, проценты, налоги с заработной платы чиновников институтов ЕС.

С момента появления отчислений от ВНД, их значение постоянно росло. Если в 1992 г. за их счет формировалось 14 % доходной части бюджета ЕС, то в 2000 г. — более 40 %, а с 2009 г. уже превысило 70 %. В 2014 г. таможенные сборы (в том числе от импорта сельскохозяйственных продуктов) дали только 12 % бюджета, еще 12 % пришлось на отчисления от НДС, и 7 % — на прочие

доходы. Иными словами, в настоящее время бюджет ЕС в значительной мере формируется так же, как и до введения в 1970 г. системы собственных ресурсов — за счет взносов государств-членов, что в определённой степени ограничивает финансовую и политическую самостоятельность ЕС.

Более 40 % бюджета идет на проведение Общей сельскохозяйственной политики. В 1960–1970-е годы значение этой расходной статьи было еще больше (достигало 70 % бюджета ЕС). Но оно постепенно снижалось, ассигнования же Сообщества на региональную политику росли. Ныне их размеры практически сравнялись. Таким образом, две сферы деятельности ЕС — сельскохозяйственная и региональная политики — «съедают» почти весь бюджет ЕС. Из общего бюджета финансируются и другие направления политики ЕС, но в гораздо меньших размерах. Так, на научно-техническую политику выделяется около 6 % расходной части. По столько же идет на финансирование внешней политики и содержание институтов ЕС. На развитие транспортных и энергосетей расходуется около 2 %. Хотя, поясним, что на подобные цели Союз тратит большее, так как они могут быть профинансированы из других расходных статей, например, из средств на проведение региональной политики.

**Расходная часть бюджета ЕС** поделена между аграрными, структурными и инвестиционными фондами, а также целевыми программами. Львиная доля средств распределяется через шесть фондов. Европейский сельскохозяйственный фонд гарантий и Европейский сельскохозяйственный фонд развития села учреждены в 2005 г. взамен действовавшего с 1964 г. Европейского фонда ориентации и гарантий сельского хозяйства (ФЕОГА). Помощь отстающим регионам ЕС и нуждающимся социальным группам оказывается посредством Европейского фонда регионального развития (существует с 1975 г.) и Европейского социального фонда (основан в 1960 г.). С 1994 г. для повышения конкурентоспособности предприятий, связанных с рыболовным промыслом в прибрежных районах, ЕС действует Европейский фонд содействия рыболовству.

В 1993 г. учрежден Фонд сплочения. Он финансирует проекты в области защиты окружающей среды и развития трансевропейских сетей в отстающих государствах-членах, чей уровень ВВП в расчете на душу населения не достигает 90 % от среднего по ЕС. В настоящее время получателями Фонда являются Испания, Греция, Португалия и 13 стран, вступивших в ЕС в 2004 г. и позднее.

Основные **принципы работы структурных фондов** были утверждены в 1988 г.:

- предметная и территориальная концентрация усилий (достигается путем выбора ограниченного количества направлений деятельности и отбора нуждающихся районов согласно специально устанавливаемым критериям);
- всеобщий охват (предполагает равный доступ к ресурсам региональной политики для всех стран и регионов ЕС, оказавшихся в менее благоприятных условиях);

- многолетний программный подход (предполагает, что деньги выделяются на среднесрочный период под программы, подготовленные с соблюдением ряда оценочных критериев);
- партнерство властей на всех уровнях (означает совместное утверждение программ Европейской комиссией, странами или регионами-получателями);
- дополнительность финансового вклада ЕС (означает использование средств фондов в дополнение к национальным ресурсам, но не вместо них).

Еще один принцип — финансовая/макроэкономическая обусловленность — внедрен с учреждением Фонда сплочения в региональную политику (поставившего доступ к ресурсам фонда в зависимость от исполнения страной-получателем маастрихтских критериев номинальной конвергенции по участию в зоне евро), а с 2014 г. еще и макроэкономических рекомендаций Европейского семестра.

Деятельность регионального и социального фондов концентрируется на трех основных направлениях (направление 1 — старейшее — учреждено в 1988 г. в рамках первой реформы; другие направления меняются в зависимости от текущих задач):

- направление 1 — содействие развитию территорий с низким уровнем благосостояния. Право на получение помощи имеют регионы с показателями ВВП в расчете на душу населения ниже 75 % от среднего по ЕС уровня. В настоящее время в ЕС насчитывается 71 таких регионов. В них проживает 128 млн. человек, или 27 % населения ЕС. Данное направление получает самое большое финансирование. В его рамках осуществляются проекты в сфере транспорта и связи, энергетики, стандартизации, НИОКР, туризма, здравоохранения, образования, малого и среднего бизнеса;
- направление 2 нацелено на поддержку так называемых транзитных регионов, уровень благосостояния которых превышает 75 % от среднего по ЕС, но не дотягивает до уровня 90 %. Данное направление охватывает 51 регион, в которых проживает 68 млн. человек, или 14 % населения ЕС;
- направление 3 предназначено главным образом для относительно благополучных стран; его цель — помощь территориям, испытывающим трудности структурного характера. На сегодняшний день к ним относится 151 регион с уровнем благосостояния свыше 90 % от среднего по ЕС. В этих регионах проживает 307 млн. чел, что составляет 61 % от общей численности населения ЕС.

Таким образом, на ассигнования по линии политики социально-экономического сплочения имеют право все регионы ЕС.

Согласно принципу дополнительности финансового участия ЕС вклад фондов в тот или иной проект в рамках направления 1 не может превышать 75 % общих затрат, а в рамках других направлений — 50 %.

Инициатива разработки подавляющего большинства программ территориального развития принадлежит государствам-членам. Но существуют



и так называемые коммунитарные инициативы. Они нацелены на поддержку трансграничного сотрудничества регионов ЕС, занятости молодежи и развития труднодоступных территорий. В 2009 г. ЕС инициировал также несколько макрорегиональных стратегий. Первой была выдвинута Стратегия для региона Балтийского моря, за ней в 2011 г. — Дунайская стратегия, затем в 2014 г. — Стратегия для региона Адриатического и Ионического морей, наконец, в 2015 г. — Альпийская стратегия. Флагманские проекты в рамках названных стратегий получают стартовое финансирование из структурных фондов, после чего открываются для участия внешних акторов (МФО, субрегиональных организаций, государств-партнеров ЕС).

Деятельность Фонда сплочения имеет свои отличительные черты. Главное отличие состоит в том, что Фонд сплочения оказывает помощь лишь тем странам Евросоюза, которые стремятся участвовать в ЭВС. Для этого заинтересованные государства принимают на себя обязательства по выполнению и соблюдению маастрихтских критериев. Кроме того, Фонд финансирует только программы, связанные с защитой окружающей среды и строительством трансевропейских сетей в сферах транспорта, связи и энергетики. Его доля в общем бюджете конкретного проекта может достигать до 85 %. Наконец, если структурные и инвестиционные фонды оказывают помощь отстающим регионам, то Фонд сплочения — отстающим государствам. Право на помощь имеют страны, чей уровень ВВП на душу населения не превышает 90 % среднего по ЕС. На момент создания Фонда этот показатель был равен примерно 45 % в Португалии и Греции и 70 % в Испании и Ирландии. Эти четыре страны стали первыми получателями средств Фонда сплочения. Однако дотации в адрес Ирландии прекращены с 2000 г., а Испании — с 2014 г. ввиду их экономических успехов. В настоящее время ресурсы Фонда сплочения распределяются между 15 государствами-членами, в числе которых 13 стран пятой волны расширения.

Целевые финансовые программы — важный инструмент деятельности ЕС по обеспечению устойчивого роста, конкурентоспособности и занятости. В 2014–2020 гг. через эти программы Европейская комиссия распределяет 13 % ресурсов общего бюджета. Самая масштабная — программа «Горизонт 2020» со сметой расходов в 80 млрд евро на семилетний период — создает основу научно-технической политики ЕС. Велико значение программы «Энергетические, цифровые и транспортные сети». Ее расходы на 2014–2020 гг. превышают 30 млрд евро. Почти 15 млрд евро составляют ресурсы программы «Эразмус+», нацеленной на модернизацию сферы образования и профессиональной подготовки, проведение молодежной и спортивной политики. Много средств ЕС тратит на осуществление космической политики. Например, 7 млрд евро направлены на поддержку Европейской глобальной спутниковой системы навигации по Программе «Галилео». Природоохранные и космические приоритеты Евросоюза, а также аспекты его безопасности получают финансирование по программе «Коперник» (4 млрд евро). Программа «Лайф» финансирует природоохранные цели (3,5 млрд евро).



На проект по созданию Международного термоядерного экспериментального реактора «ИТЭР» выделено 3 млрд евро. Программа «Косме» (2 млрд евро), целью которой является создание благоприятных условий для малого и среднего бизнеса, поощрение предпринимательской культуры и трансграничной производственной активности.

Ряд фондов и программ учреждены в сфере, именуемой «гражданство, свобода, безопасность и правосудие». Среди них есть весьма крупные, например, Фонд внутренней безопасности (4 млрд евро на семилетний период) для сотрудничества правоохранительных органов, Фонд управления миграцией и предоставления убежища (3 млрд евро), программа «Продовольственная безопасность» (2 млрд евро) для контроля качества пищевых продуктов.

Внешняя политика ЕС тоже имеет свои бюджетные инструменты. В число крупных входят Европейский инструмент соседства (*ENI, European Neighborhood Instrument*), Инструмент поддержки стран-кандидатов (*IPA, Instrument for Pre-Accession Assistance*) и Инструмент гуманитарной помощи. В 2014–2020 г. они ассигновали, соответственно, 15, 12 и 6 млрд евро. Помимо них, в бюджете ЕС есть административные и оперативные расходы, связанные с проведением Общей внешней политики и политики безопасности, в пределах 2 млрд евро, за исключением расходов на операции, имеющие военный и оборонный характер.

В расходной части бюджета ЕС предусмотрены механизмы, обеспечивающие гибкость системы. Это резервные средства, которые можно использовать только в чрезвычайных обстоятельствах, перекидывать в бюджет следующего года и заимствовать из него. К таким механизмам относятся Фонд солидарности, Европейский фонд выравнивания в условиях глобализации, Резерв чрезвычайной помощи, собственно Инструмент гибкости, а также Европейский фонд развития. Самый крупный из них — Фонд солидарности — создан в 2003 г. с целью оказания экстренной помощи районам ЕС, пострадавшим от природных и техногенных катастроф (3,5 млрд евро на период 2014–2020 гг.).

Согласно статье 317 ДФЕС Комиссия исполняет бюджет в сотрудничестве с государствами-членами и в пределах запланированных ассигнований. Комиссия, Счетная палата и Европейский парламент регулярно осуществляют мониторинг финансов. Последний может, в частности, пойти на создание временного комитета по расследованию предполагаемых нарушений или плохого управления финансами ЕС. Так, результатом работы такого комитета в 1998 г. стал отказ Европарламента утвердить отчет Комиссии об исполнении бюджета за 1996г. и последующий добровольный уход Комиссии в отставку.

С тех пор как в 1988 г. был принят первый многолетний финансовый план, в ЕС существует два бюджетных плана — ежегодный и среднесрочный. В рамках годовых бюджетов происходят согласование частных вопросов и текущая корректировка отдельных статей расходов. Наиболее важные вопросы стратегического характера решаются в процессе принятия многолетних планов.

**Процедура принятия** годового бюджета ЕС изложена в ст. 314 ДФЕС. Комиссия представляет на рассмотрение Европейского парламента и Совета предложение, содержащее проект бюджета, не позднее 1 сентября года, предшествующего исполнению бюджета.

Совет определяет свою позицию в отношении проекта и докладывает о ней Европарламенту. На это отводится один месяц.

Далее в течение 42 дней ЕП либо одобряет проект, либо вносит поправки (для этого требуется простое большинство голосов). В случае внесения поправок создается согласительный комитет. Его задача — выработать соглашение о совместном проекте, который удовлетворял бы требованиям и Совета, и Европарламента (комитет состоит из представителей обоих институтов). На работу комитета отводится 21 день.

Совместный проект должен быть утвержден Европарламентом и Советом в течение 14 дней. Новый проект бюджета готовится Комиссией в трех случаях: если ЕП или Совет отвергли совместный проект или если согласительному комитету не удалось представить совместный проект. Об утверждении бюджета официально объявляет председатель Европарламента. До вступления в силу Лиссабонского договора последнее слово о величине сельскохозяйственных выплат (именовавшихся еще «обязательными расходами общего бюджета») было закреплено за Советом.

Начиная с 1970 г., когда у Сообщества появились собственные ресурсы, общий бюджет принимали ежегодно. Процесс сопровождали ожесточенные споры как между институтами ЕС, так и между отдельными странами. Как правило, Совет министров сельского хозяйства пытался увеличить сельскохозяйственные расходы, Европарламент же за счет сельского хозяйства стремился увеличить расходы на другие сферы общей политики. Положение осложнялось по мере расширения ЕЭС и вплоть до 1986 г., когда к Сообществу присоединились Испания и Португалия. Относительно богатые страны боролись за сокращение своих взносов в бюджет, а относительно бедные — за помощь со стороны Сообщества. При этом каждая страна хотела получить максимально большой кусок общего пирога.

Как следствие, принятие бюджета затягивалось, а его содержание становилось предметом торга, ведь по правилам ЕС бюджет должен быть одобрен всеми государствами-членами. Каждая страна фактически обладает правом вето и может принуждать партнеров к тому, чтобы они одобрили выгодные ей статьи расходов.

В 1986 г. Единый европейский акт провозгласил программу построения Единого внутреннего рынка, которая должна была обеспечить к 1992 г. реализацию четырех свобод: движения товаров, услуг, капиталов и лиц. Данная программа, с одной стороны, усиливала рыночную основу ЕС, повышала эффективность распределения его ресурсов и потенциал саморегулирования. С другой стороны, программа имела ярко выраженный федералистский характер, она расширяла полномочия институтов ЕЭС с целью социально-

справедливого распределения общественных благ, сбалансированного развития его территории, выполнения его приоритетов в сфере научно-технического развития, охраны окружающей среды и развития трансъевропейских сетей связи. Но рост влияния Сообщества был невозможен без укрепления его финансовой базы. Для этого была реализована масштабная реформа финансовой системы.

Одним из ее ключевых элементов стала разработка не только ежегодных бюджетов, но и среднесрочных финансовых планов (*Financial Framework*). Сообщество поставило перед собой четыре задачи:

- 1) укрепить бюджетную дисциплину;
- 2) установить среднесрочный потолок расходования средств как всего бюджета ЕС, так и его основных статей;
- 3) обеспечить Сообщество стабильным финансированием в объеме, достаточном для достижения основополагающих целей независимо от текущей конъюнктуры и способности тех или иных стран лоббировать свои интересы;
- 4) гарантировать гладкое прохождение ежегодных процедур принятия бюджета.

Обязательный характер, порядок принятия многолетних финансовых планов и совместная ответственность институтов за своевременное вступление в силу финансовых планов были официально закреплены в первичном праве с вступлением в силу Лиссабонского договора. Согласно Договору, подготовленный Комиссией проект регламента, устанавливающего многолетний финансовый план, принимает Совет единогласным решением после одобрения Европарламента, который выносит свое решение большинством членов. На практике часто принятие конкретных решений по спорным вопросам формирования доходной и расходной частей ложится на плечи Европейского совета. Договорившись о среднесрочном бюджете, институты уже не находят повода для серьезных разногласий при принятии годовых бюджетов.

Многолетние финансовые планы устанавливают потолок расходования средств как для всего бюджета ЕС, так и для его основных статей. Годовые бюджеты ЕС должны соответствовать многолетним финансовым планам.

В феврале 1988 г. на сессии Европейского совета в Брюсселе по инициативе Жака Делора, бывшего в то время председателем Европейской комиссии, был принят пакет документов, впоследствии получивший название Пакет Делора-I. На их базе впервые был введен в действие пятилетний финансовый план Сообщества на 1988–1992 г. Пакет Делора-I предусматривал постепенное увеличение потолка собственных ресурсов ЕС с 0,9 до 1,2 % совокупного ВНД государств-членов. Для этого вводилась новая статья доходов — отчисления государств — членов от их ВНД. В расходной части были ограничены отчисления на поддержку сельского хозяйства. Все это позволило к концу пятилетки вдвое увеличить ассигнования на региональную политику.

Второй многолетний финансовый план — Пакет Делора-II — был рассчитан на 1993–1999 гг. В нем оговаривалось постепенное увеличение размера собственных ресурсов ЕС до 1,27 % совокупного ВНД. Планировался дальнейший рост поступлений за счет отчислений государств-членов от их ВНД. В расходной части снова увеличивались затраты на развитие отстающих регионов, а также на новые направления политики ЕС: транспорт, НИ-ОКР, образование и т. д.

Третий финансовый пакет — «Повестка дня 2000» — охватывал период с 2000 по 2006 г. Его лейтмотивом было масштабное расширение ЕС на восток и адаптация финансовой системы к условиям членства в Союзе большого числа догоняющих экономик. По итогам нелегких переговоров между Советом, Комиссией и Парламентом, длившихся около двух лет, было принято решение о замораживании размера собственных ресурсов на уровне 1,27 % совокупного ВНД государств-членов, а также дальнейшем сокращении отчислений от НДС (до 0,75 % в 2002 г. и до 0,5 % в 2004 г.). В отношении расходной части было достигнуто соглашение об ограниченном доступе стран-новичков к ресурсам сельскохозяйственного, регионального и социального фондов. Отдельно в плане были выделены средства (по 300 млн евро в год) на помощь странам-кандидатам. Эти ассигнования осуществлялись через упомянутые программы САПАРД, ИСПА и ФАРЕ.

Четвертый финансовый план был рассчитан на семь лет: с 2007 по 2013 г. Он предусматривал дальнейшее увеличение доли отчислений от ВНД в структуре доходов ЕС и очередное снижение отчислений от НДС до 0,3 % (принят также индивидуальный лимит отчислений для крупных доноров: Австрия — 0,225 %, Германия — 0,15 %, Нидерланды и Швеция — по 0,1 %). В расходной части были увеличены ассигнования на реализацию Лиссабонской стратегии. Государствам-членам ЦВЕ был открыт полный доступ к бюджетным ресурсам сельскохозяйственной и региональной политики ЕС. Кроме того, в расходной части появился новый раздел — «Гражданство, свобода, безопасность, правосудие». Потолок собственных ресурсов снизился до 1,24 % ВНД.

Обсуждение пятого финансового плана — на 2014–2020 гг. — оказалось рекордно длинным — 2,5 года. К его особенностям следует отнести дальнейшее сокращение расходов на сельскохозяйственную и региональную политику в пользу всех остальных направлений деятельности ЕС. Наиболее существенно, почти на 40 %, выросли расходы по направлению «конкурентоспособность и занятость» (впрочем, их доля в бюджете, как было отмечено выше, составляет всего 13 %). Впервые с момента принятия многолетних финансовых планов произошло абсолютное сокращение запланированных платежей (на 3 %). Государствам было разрешено удерживать до 20 % собранных таможенных сборов в пользу национальной казны с целью обустройства таможенных постов на своих участках внешней границы ЕС.

## Многолетние финансовые планы на 2007–2013 гг. и 2014–2020 гг., в ценах 2011 г.

Ассигнования	2007–2013		2014–2020		Динамика	
	Млрд евро	%	Млрд евро	%	Млрд евро	%
1. Умный и инклюзивный рост	446,8	44,9	450,8	47,0	4,0	0,9
1а. Конкурентоспособность и занятость: научно-техническая, транспортная, промышленная, образовательная политика	91,5	9,2	125,6	13,1	34,1	37,2
1б. Региональная политика (Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Фонд сплочения)	355,2	35,7	325,1	33,9	–30,1	–8,5
2. Устойчивый рост: управление природными ресурсами	420,7	42,3	373,2	38,9	–47,5	–11,3
2а. Регулирование сельскохозяйственных рынков	318,8	32,1	277,9	28,9	–41,0	–12,9
2б. Обустройство сельской местности (Европейский фонд содействия рыболовству, Европейский фонд развития села, программа Лайф)	101,9	10,2	95,3	10,0	–6,6	–6,5
3. Гражданство, свобода, безопасность, правосудие	12,4	1,2	15,7	1,6	3,3	26,5
4. ЕС как мировой партнер: помощь странам–кандидатам, политика соседства, гуманитарная помощь, поддержка мира и безопасности	56,8	5,7	58,7	6,1	1,9	3,3
5. Административные расходы	56,5	5,7	61,6	6,4	5,1	9,1
Всего ассигнования	994,2	100,0	960	100,0	–34,2	–3,4
в % от ВНД	1,12		1,0			
Потолок собственных ресурсов	1,24		1,23			
Расходы вне многолетних планов						
Резерв чрезвычайной помощи	1,8		2,0		0,2	10,3
Европейский фонд выравнивания в условиях глобализации	3,6		1,1		–2,5	–70,6
Фонд солидарности	7,1		3,5		–3,6	–51,0
Инструмент гибкости	1,4		3,3		1,9	130,7
Европейский фонд развития	26,9		27,0		0,1	0,2
<b>Всего вне многолетних планов</b>	<b>40,9</b>		<b>36,8</b>		<b>–4,1</b>	<b>–9,9</b>
в % от ВНД	0,05		0,04			

*Составлено по:* European Union public finances. 5<sup>th</sup> edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. Pp. 85, 109, 131–132.

Финансовую деятельность ЕС часто критикуют за инерционность, ограниченный масштаб и слабое соответствие приоритетным задачам европейской интеграции. Многолетние финансовые планы хотя и уменьшают риск возникновения системного кризиса в бюджетной сфере, но не избавляют

Евросоюз от необходимости реформирования своей бюджетной политики. В целом **проблемы бюджетно-инвестиционной политики ЕС** можно свести к трем наиболее крупным.

Первая проблема касается структуры бюджета. Она восходит к начальному периоду европейской интеграции, когда политические позиции Франции в Сообществе были сильнее, чем позиции Германии. Франция, имевшая обширный и недостаточно эффективный аграрный сектор, настаивала на том, чтобы ресурсы Сообщества шли именно на поддержку сельского хозяйства.

Структура общего бюджета начала меняться лишь в конце 1980-х годов, когда увеличились расходы на развитие относительно слабых регионов и стран ЕС. Доля сельскохозяйственных расходов в бюджете сократилась, но их фактическая величина продолжала расти, пусть и все медленнее. В 1995 г. затраты на остальные сферы деятельности ЕС, включая прочие направления внутренней политики, внешнюю политику и содержание аппарата управления составили 24 % расходной части бюджета. На рубеже веков Франция все еще сохраняла позицию крупного реципиента общего бюджета, получая лишь немногим меньше главного реципиента — Испании, в том числе поглощала четвертую часть сельскохозяйственных расходов (больше, чем другие крупные сельскохозяйственные производители — Испания, Греция, Португалия — вместе взятые).

Недостаток бюджетного финансирования науки и других областей, от которых напрямую зависят конкурентоспособность европейской промышленности, экономический рост и создание новых рабочих мест, стал особенно очевиден после принятия в 2000 г. Лиссабонской стратегии.

Поэтому обсуждение бюджетного плана на 2007–2013 гг. проходило крайне трудно. Великобритания и ее сторонники требовали резко сократить расходы на поддержание сельского хозяйства, дающего 3 % совокупного ВВП стран ЕС, и существенно увеличить ассигнования на научные исследования и промышленную политику. И хотя в итоге расходы на поощрение конкурентоспособности и занятости в течение семи лет увеличились на 190 % (в абсолютном выражении), это лишь отчасти решило проблему бюджета ЕС. В 2013 г. общая сельскохозяйственная политика, как и в 1990-е гг., поглощала более 40 % всех выделяемых средств, а региональная — еще около 37 %.

В бюджетном плане на 2014–2020 гг. предусмотрено дальнейшее (хотя по-прежнему относительно небольшое) сокращение доли сельскохозяйственных расходов с 42 % до 39 % (от общей величины расходов) в пользу расходов на научно-техническую, транспортную, промышленную и образовательную политику (их доля в бюджете вырастет с 9 % до 13 %). В абсолютных цифрах эти ассигнования выросли на 37 %.

В целом, проблема была решена лишь отчасти. Хотя в итоге ассигнования на научно-техническую, транспортную, промышленную и образовательную политику увеличились за два периода более чем на 200 % в абсолютном выражении, расходы на проведение сельскохозяйственной



и региональной политики, как и в 1990-е гг., продолжают поглощать 75 % всех выделяемых средств.

Несмотря на тенденцию роста расходов на поддержание конкурентоспособности ЕС и занятости, сложившуюся структуру расходов все еще трудно назвать адекватной, если учесть, что ЕС уступает США в технологическом соревновании, а стоимость рабочей силы в Европе многократно превышает ее уровень в быстро развивающихся азиатских экономиках.

Вторая проблема состоит в том, что в результате перераспределения средств одни государства ЕС становятся нетто-вкладчиками в общий бюджет, а другие — нетто-получателями. Значительные чистые взносы традиционно делают Германия, Франция, Великобритания, Италия, Нидерланды Швеция и Бельгия. Среди нетто-получателей выделяются Польша, Греция, Венгрия, Румыния, Португалия, Чехия.

Первый серьезный конфликт на этой почве разгорелся в 1970-е годы после вступления Великобритании. Внося существенные средства в бюджет ЕС, Великобритания не могла рассчитывать на весомые выплаты по линии сельхозполитики, т. к. аграрный сектор страны был чрезвычайно мал. Таким образом, новому члену (с отнюдь не самым высоким уровнем благосостояния) была уготована роль крупного донора без всякой компенсации за это. «I want my money back...» — фраза, произнесенная в 1979 г. Маргарет Тэтчер, положила начало порядку возврата из европейской казны в национальный бюджет части взноса крупного нетто-донора (в тот год Великобритания обеспечила 24,3 % доходов бюджета ЕС, а получила по результатам бюджетного перераспределения вдвое меньше, хотя уровень ее ВВП был ниже среднего по ЕС). Правительство добилось возврата в национальный бюджет 66 % нетто-отчислений страны. Так называемая британская скидка просуществовала два десятилетия. Впервые возврат части британского взноса состоялся в 1985 г. в размере 1 млрд евро. К середине 2000 годов ежегодный размер британской скидки достиг 5 млрд евро, что было уже явно несправедливо по отношению к другим государствам-членам. Поэтому с 2006 г. возможность вернуть обратно часть взноса в общий бюджет стала доступной всем крупным донорам; было решено, что потолок такой скидки не может превышать 7,5 млрд евро. В результате размер британской скидки сократился в среднем до 3,5 млрд евро, но по-прежнему остается самым большим; свои скидки получили Нидерланды, Швеция и Дания.

В начале 1990-х годов похожая проблема возникла у Германии. Объединение страны потребовало значительных финансовых затрат, которые легли тяжким бременем на национальный бюджет. В связи с присоединением относительно бедных восточных земель средний уровень жизни в Германии заметно снизился. Вместе с тем страна продолжает оставаться главным нетто-вкладчиком в бюджет ЕС. И сегодня нетто-вклад Германии с бюджет ЕС превышает вклад Франции вдвое, а Великобритании — в три раза. Другие страны считают, что Германия получает огромные выгоды от интеграции

и расширения ЕС, а потому должна по-прежнему нести самую значительную финансовую ношу.

Самыми крупными вкладчиками в общий бюджет ЕС являются Германия, Франция, Великобритания, Италия и Испания. Крупнейшим получателем выступает Польша, а за ней идут все те же Франция, Германия, Испания и Италия (за счет ассигнований по линии сельскохозяйственной политики). Третья по размеру вклада Великобритания до конца 2020 г. продолжает забирать из бюджета примерно столько же денег, что и Греция, Бельгия, Венгрия и Румыния. В результате финансового перераспределения Германия остается главным нетто-донором, а Польша — главным нетто-получателем.

Третья проблема, по которой разворачиваются острые обсуждения, — размер доходов общего бюджета. Снижение доли поступлений от автономных источников (НДС и таможенных пошлин) и растущая опора на ВНД-ресурс сделали бюджет ЕС чрезмерно зависимым от политической воли государств-доноров.

Трижды в официальных документах Сообщества звучала рекомендация кардинально, до 5–7 % совокупного ВВП, увеличить расходы общего бюджета: впервые ее сформулировал в 1970 г. Пьер Вернер<sup>102</sup>, затем в 1977 г. повторил Рональд МакДуглас, наконец, в 1987 г. на увеличении общего бюджета настаивал Томазо Падоа-Скьоппа<sup>103</sup>. Однако такие расходы казались неподъемными даже для значительно меньшего численного состава ЕС, чем сейчас.

Срыв подписания Конституции ЕС в 2003 г. послужил для шестерки основных доноров — Германии, Франции, Великобритании, Австрии, Швеции и Нидерландов — поводом требовать сокращения размера отчислений в общий бюджет, которое по факту и произошло. В итоговом финансовом плане на 2007–2013 гг. пришлось урезать все расходные статьи. К примеру, статья «Конкурентоспособность и занятость» была сокращена почти на 40 % по сравнению с начальным предложением Еврокомиссии, статья «Гражданство, свобода, безопасность и правосудие» — почти на 30 %, расходы на сельхозполитику — на 7 %. Столь же острым было обсуждение плана ассигнований на период 2014–2020 гг., в результате которого впервые за всю историю многолетних планов общий бюджет ЕС сократился в абсолютном выражении.

Принципиально важно сказать, что помимо общего бюджета у ЕС имеются внебюджетные ресурсы — Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Европейский инвестиционный фонд (ЕИФ). В своих решениях они не зависят от институтов ЕС, хотя их уставные цели совпадают с общими

<sup>102</sup> Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community / 08.10.1970.

<sup>103</sup> T.Padoa-Schioppa. Efficiency, stability and equity — A strategy for the evolution of the economic system of the European Community. Oxford University Press, 1987. 187 p.

целями Евросоюза. ЕИБ и ЕИФ предоставляют займы и дают гарантии под проекты социально-экономического развития государств-членов и стран-партнеров ЕС.

Европейский инвестиционный банк создан в 1958 г. в соответствии с Римским договором и сочетает черты классического банка и неприбыльного финансового учреждения. Его основная задача — оказывать финансовое содействие сбалансированному и устойчивому развитию единого внутреннего рынка и его стратегической инфраструктуры, поддерживать инновации и профессиональный рост. Для реализации проектов, отвечающих данным целям, банк использует собственные ресурсы и привлекает ресурсы частных инвесторов с рынков капитала.

Членами ЕИБ являются государства — члены ЕС. Согласно ст. 267 Договора о ЕС Банк, действуя на некоммерческой основе, предоставляет займы и дает гарантии под проекты, которые представляют общий интерес для Союза в целом и для нескольких государств-членов, а также по своему масштабу или природе не могут полностью финансироваться отдельными государствами и бюджетом ЕС. За свою историю Банк финансировал проекты во всех секторах экономики. На начало 2013 г. уставной капитал ЕИБ достиг 234 млрд евро. ЕИБ финансирует крупные проекты (не менее 25 млн евро), предоставляя прямые кредиты на условиях 50-процентного софинансирования как частным компаниям, так и государственным органам. Чтобы финансировать малые проекты ЕИБ прибегает к помощи банков на местах.

Особый рост активности ЕИБ, отмеченный в последние годы, является ответом на недавний кризис в европейской экономике. Так, кредитный портфель Банка последовательно увеличивался с 45 млрд евро в середине 2000 гг. и достиг пика в 79 млрд евро в 2009. В 2014 г. Банк подписал кредитных соглашений на сумму 77 млрд евро; более 60 млрд евро Банк занял на рынках капитала. К примеру, с конца 1980-х и до начала 2000 годов ЕИБ активно кредитовал проекты социально-экономического развития отстающих районов; ныне его кредиты более направляются в модернизацию предприятий, создание трансъевропейских сетей (транспорт, связь и энергетика), охрану культурного наследия и др. государств-членов, способных показать лучшую отдачу от вложенных средств. Помимо операций на территории ЕС, Банк поддерживает отвечающие интересам Евросоюза проекты развития стран Восточного партнерства, Средиземноморья, Ближнего и Среднего Востока, Азии и Латинской Америки, а также АКТ. Обязательно стоит отметить, что Банк оказывает консультативную помощь региональным властям в продвижении проектов, финансируемых структурными фондами и Фондом сплочения.

Саммит Евросоюза в Стокгольме (март 2001 г.) дал ЕИБ мандат на проведение операций на территории России. Вскоре Банк выделил 100 млн евро для реализации экологических проектов в Калининграде и в Санкт-Петербурге в рамках программы «Северное измерение». В 2013 г. ЕИБ от-

крыл для Сбербанка России кредитную линию специально для развития малого и среднего бизнеса на 300 млн евро. В этом же году Банк предоставил России кредитов и ссуд на общую сумму в 1 млрд евро. Всего за семилетний программный период с 2007 по 2013 гг. кредитный портфель ЕИБ для России, Беларуси, Молдовы, Украины, Азербайджана, Армении и Грузии составил 3,7 млрд евро. В России ЕИБ финансировал проекты, в основном направленные на защиту окружающей среды и создание энергетической инфраструктуры. В остальных названных странах главным приоритетом стало развитие транспортной сети, связывающей Европейский Союз с его восточными соседями. С 2014 г. ЕИБ не осуществляет проектов на территории России и Беларуси.

Европейский инвестиционный фонд создан в 1994 г. с целью содействия занятости и экономическому росту в ЕС. Фонд предоставляет гарантии по кредитам, взятым на инновационные проекты малыми и средними предприятиями государств — членов ЕС и стран-кандидатов. Акционерами фонда являются Европейский инвестиционный банк (50 %), Европейская комиссия, другие европейские финансовые институты. В 2013 г. уставный капитал ЕИФ составил 7,9 млрд евро.

В целом же наличие у ЕС собственных ресурсов — хороший количественный показатель его возможностей. Вместе с тем система финансового перераспределения — что карточный домик, выстроенный не спеша и с особой тщательностью — одна неосторожность, и все рухнет. Именно поэтому все страны ЕС без исключения являются получателями структурных фондов. Проиграв по одной статье бюджетного перераспределения, участники выигрывают по другой. В целом выигрыш и проигрыш неочевидны, и с этой точки зрения система представляет больше возможностей для консенсуса, нежели, например, предельно математически ясное распределение согласно уровню благосостояния.

В 2020 году наметилась очередная адаптация бюджета к нуждам «зеленой» более конкурентоспособной экономики. Однако непредвиденные обстоятельства, созданные корона-кризисом, высветили проблему неустойчивости бюджета, которая до последнего времени находилась в тени.

Так, в марте 2020 г. ЕК была сосредоточена на немедленной мобилизации 37 млрд евро<sup>104</sup> ликвидности структурных фондов для снабжения регионов и отраслей, наиболее пострадавших от кризиса. Однако, как выяснилось, это не новые евро в дополнение к законным средствам отстающих стран и регионов, предназначенным для подтягивания их социально-экономического развития, и они не были изъяты из структурных фондов для решения текущих задач по противодействию корона-кризису.

---

<sup>104</sup> Подробнее: Кондратьева Н. Б. Единый внутренний рынок: реакция на COVID-19. Кондратьева Н. Б. Многолетние финансовые рамки 2021–2027 гг.: второй подход. Кондратьева Н. Б. Региональная политика и деятельность структурных фондов (март–май 2020). // Европейский Союз: факты и комментарии. № 100. 2020. С. 35–41, 70–73. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user\\_files/files/100.pdf](http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/100.pdf)

Эти деньги просто-напросто до сих пор не были востребованы странами. В нормальной ситуации фонды выделяют деньги главным образом после того, как проекты, подходящие под критерии политики сплочения, оплачены из национальных бюджетов. В новых условиях деньги из бюджета Евросоюза были выделены не по правилу компенсации расходов, а авансом. При условии, что эти средства будут полностью израсходованы в соответствии с приоритетами Стратегии разумного, устойчивого и инклюзивного роста, а именно на развитие низкоуглеродной экономики, исследований, инноваций и социальной интеграции, государствам-членам не придется их возмещать. В противном случае, странам ЕС разрешено сохранить их в национальных бюджетах до 2025 года как безвозмездный заем.

В мае 2020 г., когда в борьбе с пандемией наметился перелом, институты вернулись к обсуждению **бюджетной политики на следующий семилетний период 2021–2027 гг.** В конце мая на сайте ЕК был обновлен график прохождения формальной процедуры, предусматривающий в июле принятие Евросоветом необходимого политического соглашения, а в декабре — окончательное одобрение финансовых рамок Европарламентом и ратификацию странами.

Как известно, в 2019 г. институтам не удалось достичь согласия и принять соглашение, определяющее Многолетние финансовые рамки. Тем не менее проект от мая 2018 года остался в работе. Чтобы продолжить его продвижение, ЕК внесла в него очень существенные дополнения. Обновленное предложение изложено в нескольких коммюнике от 27 мая. Вместе они представляют собой грандиозный финансовый план, на который просто невозможно не обратить внимание. Глядя на цифры плана, можно сразу сказать, что ЕК рассчитывает на полное доверие к себе со стороны основных инвесторов, а также работоспособность властей на местах. Если новый план будет принят, то это будет наилучшим доказательством европейского единства и жизнеспособности провозглашенных ценностей. План отвечает буквально всем задачам, которые ЕК под председательством Урсулы фон дер Ляйен поставила перед государствами-членами: в нем есть и решение задачи по искоренению недостатка инвестиционной активности (по расчетам ЕК разрыв между нынешним уровнем инвестирования и потребностями составляет 1,5 трлн евро), и реализация зеленого и цифрового перехода, и восстановление после пандемии.

Трудный вопрос в плане — соотношение между кредитами и грантами. Это признает и ЕК. Государства-члены, например, «бережливая четверка» Австрия, Нидерланды, Дания и Швеция, не решаются брать кредиты на рынке капитала и нести ответственность за общий долг<sup>105</sup>,

<sup>105</sup> M. Apelblat. Next Generation EU: Ambitious recovery plan with some question marks. The Brussels Times. Monday, 01 June 2020. <https://www.brusselstimes.com/all-news/eu-affairs/114639/next-generation-eu-ambitious-recovery-plan-with-some-question-marks/> Дата обращения: 15.06.2020

потому не хотят увеличения бюджета Евросоюза и общих долговых обязательств.

ЕК базируется на трех опорах.

Две из них известны. Первая — это многолетние рамки общего бюджета. По многолетним финансовым рамкам важно отметить, что ЕК давно желает расширить палитру расходных статей бюджета, укрепить существующие ключевые программы и правила гибкости, позволяющие быстро перенаправлять гранты туда, где они наиболее необходимы. ЕК не оставляет идею к ресурсам, основанным на НДС, таможенных сборах и взносах государств, добавить ресурсы, основанные на системе торговли выбросами и налогах на необработанные пластиковые упаковочные отходы, наконец, цифровом налоге, применяемом к компаниям с оборотом свыше 750 миллионов евро. Если эти доходные статьи будут введены к 2024 году, то национальные взносы государств-членов в многолетние финансовые рамки на 2021–2027 годы можно будет сократить.

Вторая опора — одобренный Европейским Советом 23 апреля пакет на сумму 540 млрд евро (240 млрд евро кредитов по линии Европейского стабилизационного механизма, 200 млрд евро гарантий от Европейского инвестиционного банка и 100 млрд евро займов от нового Временного инструмента по смягчению рисков безработицы в экстренной ситуации под названием *SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency)*.

Третья опора — новый инструмент восстановления экономики ЕС, получивший название *An emergency European Recovery Instrument «Next Generation EU»*. Он формируется благодаря временному увеличению бюджета ЕС до 2 % валового национального дохода и привлечению на финансовых рынках 750 млрд евро, которые будут направлены на приоритетные цели ЕС через его бюджетные программы.

Куда они могут быть направлены? Первое — поддержка инвестиций и реформ — предполагает создание Экстренного европейского инструмента восстановления и повышения устойчивости (*Recovery and resilience facility*). Его размер — 560 млрд евро. Он даст государствам-членам средства в виде займов и грантов (45 % на 55 %, соответственно 250 на 310 млрд евро). Срок начала возмещения займов — до 2028 года, а период погашения — до 30 лет, в течение 2021–2027 — выплата только процентов по займу. Фонд восстановления и устойчивости будет внедрен в механизм Европейского семестра. По его правилам государства-члены должны будут разрабатывать планы восстановления и повышения устойчивости и определять приоритеты в области инвестиций, которые затем будут финансироваться Фондом; поддержка будет предоставляться частями в зависимости от достигнутого прогресса и на основе заранее определенных контрольных показателей.

Что касается реформ, то подразумевается именно переход к зеленой и цифровой экономике путем включения этих приоритетов в расходные статьи, имеющиеся в бюджете Евросоюза. Так, политика сплочения будет



играть свою важную роль в поддержке сбалансированного и устойчивого восстановления посредством новой инициативы *REACT-EU*. Дополнительное финансирование политики сплочения в период до 2022 года с учетом инструмента Next Generation может составить 50 млрд евро. Поддержка из Европейского сельскохозяйственного фонда и Фонда развития сельских районов может увеличиться на 15 млрд евро. Это позволит профинансировать внедрение технологий зеленого перехода (напомним его количественные ориентиры: сокращение использования пестицидов на 50 %, удобрений на 20 %, противомикробных препаратов, используемых для сельскохозяйственных животных и аквакультуры на 50 %, доведение до 25 % доли сельскохозяйственных земель под органическим земледелием).

Еще один новый Инструмент — поддержка платежеспособности (*Solvency Support Instrument*). Его возможности — до 31 млрд евро.

Может быть увеличен Европейский фонд стратегических инвестиций *InvestEU* (действующая флагманская инвестиционная программа Евросоюза). ЕК надеется мобилизовать на этой базе до 150 млрд частных инвестиций в стратегические проекты. Для этого она предлагает преобразовать Фонд в новый стратегический инвестиционный фонд (*Strategic Investment Facility*), наделив его финансированием в размере 15,3 млрд евро, для инвестирования в ключевые цепочки создания стоимости, которые будут иметь решающее значение для будущей устойчивости и стратегической автономии Евросоюза.

В рамках третьей опоры также может развиваться программа поддержки здравоохранения (*EU4Health*). Она может быть направлена на укрепление национальных систем здравоохранения, подготовку к будущим кризисам в области здравоохранения, создание долгосрочных стратегических запасов оборудования, включая медикаменты. Эта программа выведена из Европейского социального фонда в самостоятельную программу с бюджетом в 9,4 млрд евро. Помимо поддержки здравоохранения, возможно усиление Механизма гражданской защиты Союза (*RescEU*); превентивные меры, учитывающие будущие кризисы, Союзу обойдутся в 2 млрд евро.

Сумма в размере 94,4 млрд евро отведена программе *Horizon Europe*, которая даст возможность финансировать жизненно важные исследования в том числе в области здравоохранения, устойчивости, создания зеленых и цифровых технологий.

Укрепление поддержки глобальных партнеров Евросоюза произойдет, согласно плану ЕК, путем выделения дополнительных 16,5 млрд евро на проведение внешней политики, включая гуманитарную помощь.

Другие программы ЕС также планируется усилить, чтобы полностью привести будущую финансовую систему в соответствие с потребностями восстановления и стратегическими приоритетами.

Возможные перспективы, действительно, впечатляют. Удастся ли Комиссии занять деньги на рынке капитала, чтобы освободить государства-члены от необходимости вносить значительные дополнительные взносы в бюджет

ЕС? Пока судить рано. Можно лишь сказать, что ЕК надеется на свой высокий кредитный рейтинг и опыт, который приобрела при реализации плана Юнкера. В целом ее нынешняя идея заимствования денег под бюджетные гарантии, без сомнения, подчерпнута из этого плана. Механизм, основанный на бюджетных гарантиях, учрежденный пять лет назад в соответствии с планом Юнкера — Европейский фонд стратегических инвестиций — оправдал себя на 100 %. Фонд получает небольшую подпитку из бюджета ЕС главным образом в виде гарантий и на этой основе с успехом привлекает частных инвесторов.

В общем итоге, двойной переход к зеленой и цифровой экономике становится определяющей задачей бюджетно-инвестиционного регулирования и не отодвинут кризисом на задний план.

## Глава 5

# Стандартизация, вспомогательные учреждения и службы<sup>106</sup>

В условиях современной регулируемой государством экономики одного таможенного союза явно недостаточно для формирования единого рынка товаров. Возможности такого союза весьма ограничены. Он лишь устранил тарифы и квоты во взаимной торговле, но не вправе касаться всей совокупности барьеров: фискальных, технических, законодательных.

Уничтожение внутренних барьеров и общая политика — два составных элемента стратегии, направленной на интеграцию товарных рынков. Акции по устранению различий в национальных стандартах и нормах стали первыми свидетельствами зарождения общей политики. В данной главе речь пойдет о том, как эволюционировал подход ЕС в такой сфере как конвергенция права.

### Старый подход

С самого начала существования Европейского экономического сообщества Европейская комиссия стремилась к полному устранению препятствий на пути свободной торговли товарами.

Однако на первых порах таможенный союз не только не мог решить данной задачи, но и стал причиной размножения на пространстве ЕЭС скрытых барьеров нетарифной природы. Дело в том, что нерегламентированное перемещение по территории Сообщества товаров и гражданских лиц грозило снизить уровень общественной безопасности и государственного контроля. Поэтому за государствами-членами было сохранено право ограждать национальный рынок с помощью строгих технических и административных норм с целью защиты государственной безопасности, национальных сокровищ, а также общественного порядка, моральных устоев, здоровья и жизни своих граждан (статья 36 Договора о ЕЭС). Такая практически всеобъемлющая оговорка об ограничении свободы передвижения внесла противоречивую ноту в либеральный дух Договора. Неудивительно, что совсем скоро Суд ЕС столкнулся с необходимостью определять целесообразность и допустимость применения множества протекционистских мер, отделять благие намерения государств-членов от деятельности, направленной на ущемление конкурентов.

---

<sup>106</sup> Начальный вариант главы опубликован в авторской монографии Европейский союз: становление единого рынка. Доклады Института Европы № 346. М.: Изд-во Нестор-История. 2017. С. 70–83.

Способ разрешения возникшего противоречия, найденный практически сразу же, — гармонизация национальных технических стандартов и правовых положений, а также выработка общих стандартов и норм — долго не приживался. Прежде всего, мешала статья 100 Договора о ЕЭС, упомянутая в книге в главе о принципах функционирования ЕВР. Статья провозглашала следующее: «Совет ЕС, действуя единогласно по предложению Европейской комиссии, издаёт директивы по сближению законодательных положений, правил и административных действий, оказывающих прямое воздействие на создание и функционирование общего рынка». На практике принцип единогласия гораздо чаще блокировал гармонизацию, чем давал возможность её продвигать. Процесс тормозило также естественное стремление каждого государства создавать общие нормы на базе своих национальных, получать связанные с этим преимущества, не быть вынужденным адаптировать свою правовую систему к наднациональной. Директивы давали некоторую свободу по внедрению европейского права на национальном уровне, в результате чего предлагаемые государствами различные интерпретации также вели к задержкам на пути выравнивания стандартов и норм.

Первые расследования Европейской комиссии, направленные на выявление нетарифных барьеров, относятся к 1960-м годам. О росте скрытого протекционизма в те годы свидетельствовали также доклады ОЭС (позже ОЭСР) и ООН. В Западной Европе проблема проявляла себя особенно сильно на рынках сельскохозяйственной продукции и продовольствия в процессе ветеринарного и фитосанитарного контроля, а также на рынках фармацевтической продукции, средств транспорта и сельскохозяйственной техники.

Институты Сообщества довольно долго не могли выработать стратегию гармонизации. По сценарию полной гармонизации всякий товар должен быть произведён по единым стандартам; несоответствие означало бы запрет на продажу этого товара на всей территории Сообщества. При минимальной гармонизации продукция, соответствующая единым стандартам, могла быть допущена к продаже на всём пространстве Сообщества, а продукция, произведённая по национальным стандартам, — только в пределах страны происхождения. Для малых и средних предприятий, которые работают на рынок своей страны, последний сценарий был предпочтителен, так как полная гармонизация требовала от них приобщения к единым стандартам без всякой компенсации. В конечном счёте, был принят третий вариант: обязательная гармонизация стандартов и норм распространена в соответствии со статьей 18 Единого европейского акта на сферы здравоохранения, безопасности, защиты окружающей среды и защиты потребителей; в остальных сферах сохранены национальные нормы; главное, что государства не утратили право применять более строгие торговые нормы и производственные стандарты; соответствие европейским стандартам стало дополнительным гарантом пропуска продукции в любую точку ЕС.

В последней консолидированной версии Договора в статье 114.3 о сближении законодательства государств-членов сформулировано положение об

обязательной гармонизации в четырех названных сферах, исходя из необходимости высокого уровня защиты. В остальных сферах также возможны меры по сближению, разрабатываемые институтами ЕС в рамках обычной законодательной процедуры (за исключением налоговой сферы, сферы защиты прав наемных работников и свободного передвижения лиц, где согласно статье 115 возможны лишь меры, принятые единогласно).

Экономическая конъюнктура 1970–1980-х гг. не способствовала гармонизации. Переговоры по выработке европейских стандартов шли очень долго. Например, пятнадцать лет было потрачено на соглашение по минеральной воде, восемь — по стеклоочистителям ветровых стёкол. Страны видели в гармонизации угрозу сокращения богатства выбора, исчезновения многих уникальных товаров, утраты национальной идентичности. Для Норвегии вероятность превратиться в безликого производителя массовых товаров стала одной из причин отрицательного результата референдума по вступлению в ЕС.

Конфликты, возникшие на почве скрытого протекционизма внутри группировки, получили широкое освещение в литературе. Яркий пример из прошлого — дело о пиве. Известно, что в Германии столетиями существовал стандарт изготовления пива из четырёх компонентов — хмеля, дрожжей, солода и воды. Этот стандарт мог бы стать прекрасным ограничителем импорта. Идею Комиссии принять единый пивной стандарт в Германии восприняли как оскорбление её обычаев и угрозу снижения нормы прибыли в этом секторе национальной экономики. Яростные выступления немцев против внедрения единого стандарта, бойкот импортного пива крупнейшими немецкими супермаркетами, вызвали возмущение Франции и Нидерландов. Дошло до расследования в Суде ЕС. В конце концов, единый стандарт был принят. Вместе с ним в торговую практику вошло правило прописывать на таре все ингредиенты в составе продукта, в том числе добавки, консерванты, побочные компоненты.

Тогдашний председатель Комиссии ЕС Ф.К. Мальфатти был менее активен, чем его предшественник В. Хальштейн (благодаря усилиям которого ЕЭС обрёл общий бюджет, а ЕП — бюджетные полномочия). К 1977 г. Мальфатти практически заморозил гармонизацию, ликвидировав созданный в 1967 г. Директорат по управлению внутренним рынком и гармонизации. Гармонизация стала побочным продуктом деятельности других Директоратов и была бы обречена на провал, если бы Суд ЕС не развивал постоянно прецедентное право.

## Новый подход

В 1985 г. Ж. Делор начал стратегию, которая возродила гармонизацию. Стратегия была изложена в сообщении ЕК «Техническая гармонизация и стандартизация: новый подход» и заключалась в разграничении технических и политических аспектов. Технические аспекты больше не включали

в директивы (за исключением секторов, куда законодательство ЕС успело довольно глубоко проникнуть до 1985 г.: пищевая, химическая промышленность, фармацевтика, автомобилестроение). К решению технических задач были привлечены новые игроки: структуры бизнеса, ассоциации производителей и потребителей.

Разработку общеевропейских технических стандартов доверили трём региональным организациям (в соответствии с Директивой 98/34/CE): ей занялись Европейский комитет по стандартизации — *CEN*, учреждённый в 1961 г., Европейский комитет по стандартизации в сфере электротехники — *CENELEC*, созданный в 1972 г. (секретариаты этих комитетов расположены в Бельгии, в Брюсселе), и Европейский институт стандартов в сфере электросвязи — *ETSI*, создан в 1988 г. (секретариат расположен во Франции, в Софии Антиполис).

До внедрения Нового подхода большинство компаний ЕС ограничивалось сотрудничеством с национальными органами по стандартизации. Роль национальных, как и международных органов по выработке и рекомендации стандартов, была всем понятна, место же среднего звена — европейских региональных организаций — в процессе стандартизации оставалось неопределённым. Несмотря на множество несовместимых национальных стандартов, государства не рассматривали возможность обращения за помощью к трем европейским организациям. Да и особой надобности в этом не было: предприятия чаще стремились к локализации своей деятельности, чем к глобализации. Лишь немногие компании принимали стратегию, целью которой являлось увеличение региональных продаж и завоевание рынков соседей по Сообществу. Главным образом такие компании занимались производством новейшей высокотехнологичной продукции. Гармонизация отвечала их интересам. Они и стали продвигать на первый план единые европейские стандарты. К их услугам были три названные организации.

Внедрение нового подхода и прояснение роли европейских организаций технической стандартизации содействовало развороту многих европейских компаний от локализации к регионализации и глобализации. Сегодня эта задача заключается в том, чтобы сократить множество несовместимых стандартов, создать каркас гармонизации национальных технических стандартов на региональном уровне. Компании-разработчики теперь используют предоставляемую площадку, чтобы влиять на стандартизацию. К примеру, на площадке *ETSI* был разработан европейский стандарт *GSM* — удобная для большинства операторов мобильной связи частота и кодировка сигнала, на которую в итоге перешли все операторы. Европейские организации существуют за счёт финансовых взносов национальных организаций (размер взноса зависит от статуса члена). Интерес к членству проявили государства-соседи и ассоциации бизнеса. Турция стала полноправным членом *CEN* и *CENELEC*, Россия получила статус аффилированного члена, целому ряду европейских организаций предоставлен статус ассоциированных членов. Так, ассоциированным членом *CEN* является Европейская конфедерация



профсоюзов (ETUC/TUTB), Европейская федерация строительной промышленности (FIEC), Европейская ассоциация производителей медицинских приборов (EUCOMED), Европейская химическая ассоциация (CEFIC), Европейская организация по стандартизации ремесел, малых и средних торговых предприятий (NORMAPHME), Европейская ассоциация по координации участия потребителей в стандартизации (ANEC). CENELEC в свою очередь поддерживает связи с целым рядом европейских ассоциаций промышленников. Выросло число запросов от национальных органов по стандартизации стран, заключивших с ЕС соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, и других ассоциированных стран, получающих от ЕС техническую помощь. Этим организациям предоставлен статус наблюдателя (например, в CEN он называется статусом «партнёра CEN по стандартизации»). Такой широкий подход к членству позволяет удовлетворить растущий интерес общества к процессу гармонизации.

Руководящий орган *CEN* и *CENELEC* — Генеральная ассамблея. В ней представлены по одному делегаты от действительных членов. Функция Ассамблеи состоит в том, чтобы вовлечь национальные организации в решение стратегических вопросов гармонизации. Решения принимают простым большинством по принципу 1 член — 1 голос. Президент, избираемый сроком на 2–3 года, имеет право решающего голоса в случае неявного большинства. Аффилированным и ассоциированным членам разрешено наблюдать за её работой без права голоса. Работу Ассамблеи дополняют специальные форумы по исследованию новых проблем.

Непосредственно в разработке европейских стандартов занято около 2000 технических комитетов. Национальные органы стандартизации назначают в эти комитеты до 3 делегатов, обычно представляющих профсоюзные, потребительские и торговые ассоциации. Решения принимают консенсусом поле конструктивной и корректной дискуссии. В *ETSI* процедура голосования более гибкая, нежели в *CEN* и *CENELEC*: 70 % голосов достаточно для принятия проекта единого стандарта. Мнение несогласных участников рассматривают с особой тщательностью. Длительное блокирование процесса, в котором заинтересовано большинство, ведёт к передаче обсуждения в другой комитет.

Договорённость технического комитета по проекту европейского стандарта не гарантирует его утверждения. Проект в течение шести месяцев ждёт своего одобрения со стороны национальных органов стандартизации, и в конечном итоге его могут заблокировать три национальных органа стандартизации. Таким образом, исключена вероятность насаждения европейских стандартов, если государства к ним не готовы.

В зависимости от степени сходства мнений могут быть приняты европейские стандарты (*EN*), согласованные документы (*HD*) и европейские предстандарты (*ENV*). Европейские стандарты обязательны для применения на уровне государств-членов ЕС и заменяют национальные стандарты. Согласованные документы служат устранению противоречий с националь-

ными стандартами. Предприятия могут сохранять ориентацию на национальный стандарт, если он не выходит за рамки согласованного общеевропейского и эквивалентен ему по техническому содержанию. В областях, где происходят быстрые технические изменения, используют европейские предстандарты.

Несмотря на доказанную пользу европейской технической стандартизации она вызывает много споров. Данный тезис раскрывает, в частности, американская исследовательница Мишель Эган<sup>107</sup>. Она указывает, что национальные органы стандартизации вынуждены бездействовать, утратили право на решения, которые могли бы нанести ущерб наднациональным процессам. Другая проблема — рост расходов на предпринимательском уровне. Предприятия продолжают выделять значительные суммы национальным органам стандартизации, одновременно вынуждены сотрудничать с торговыми, потребительскими и профсоюзными ассоциациями, профессиональными журналами, участвовать в специализированных форумах, содержать подразделения, ответственные за стандартизацию.

Ряд экспертов предполагает, что техническое регулирование тормозит высокотехнологичную экономику. Согласования могут свести на нет ноу-хау, но критики не правы. Задача наднационального регулирования заключается не в том, чтобы принести монопольную прибыль кому-то из разработчиков, а в том, чтобы принести выигрыш всему рынку, создав предсказуемую безопасную для потребителей среду и совместив производственные процессы.

Комиссия в процессе гармонизации занялась политико-идеологическими аспектами, принципиальными для формирования европейской модели рынка. Её зона ответственности — выработать обязательные требования к продукции и производству в части охраны здоровья, безопасности, защиты прав труда, потребителей и окружающей среды в государствах-членах (например, методы производства и торговли в той или иной сфере, определение некоторых сложных товаров, критерии безопасности и риска, мера ответственности предприятий, механизмы защиты от пиратства или нечестной эксплуатации авторского права). Результатом её нормотворчества стала формулировка 20 директив. На сегодняшний день почти все они уже успели претерпеть несколько редакций<sup>108</sup>. В директивах определены цели регулирования того или иного сегмента экономики и минимум необходимых действий для достижения этих целей; действия же прописаны так, чтобы не тормозить технологический прогресс.

Сложность проблемы барьеров состоит в том, что препятствие для одной компании есть преимущество для другой. Каким компаниям отдавать пред-

<sup>107</sup> Egan M. *Constructing a European Market. Standards, Regulation, and Governance*. N.Y.: Oxford University Press. 2001. 365 p.

<sup>108</sup> Гармонизированные стандарты и директивы Нового подхода [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/harmonised-standards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/harmonised-standards/index_en.htm).

почтение? Какие барьеры уничтожить, а какие оставлять? Покроет ли выигрыш от снятия барьера потери, которые понесут побеждённые? Умножает ли либерализация риски для потребителей? Все эти вопросы находят в директивах Европейской комиссии если не ответ, то отклик.

Проиллюстрируем содержание директив Нового подхода на примере директивы об игрушках.

Первую редакцию директивы (88/378/ЕЕС) Совет принял в 1988 г. В ней было дано определение игрушки как любого продукта или материала, произведённого с целью игры детьми в возрасте до 14 лет. Из понятия игрушки был исключён ряд продуктов, представляющих потенциальную опасность для детей и предназначенных для использования под наблюдением взрослых, например, рождественские, коллекционные и представляющие культурную ценность игрушки, спортивное, водное и предназначенное для детских площадок оборудование, видеоигры, пазлы, фейерверки, наборы со стрелами. В разделе об основных требованиях к безопасности отмечены риски, связанные с дизайном, сборкой, радиоактивностью, огнеопасностью, физическими, химическими, механическими и электрическими свойствами игрушек и поведением детей. Определено также, что для удобства потребителей все допущенные к продаже и бесплатному распространению игрушки должны быть маркированы специальным символом *CE*.

Вступление в силу Директивы сопровождали жалобы и нарушения со стороны компаний, поскольку им было тяжело соответствовать новым нормам. В нарушениях обвинили одну британскую компанию; хотя не произошло ни одного инцидента, она выплатила значительный штраф и отозвала из продажи большую партию игрушек.

Спустя 20 лет в новой редакции директивы 2009/48/СЕ положения о безопасности игрушек, допускаемых к продаже на пространстве ЕВР, были усилены, а именно: учтён элемент непредсказуемости в детском поведении; более чётко обозначены риски, связанные с механическими свойствами игрушек (такие как вероятность нанесения травмы, проглатывания или попадания игрушки в дыхательные пути); обновлены требования к электрическим свойствам, воспламеняемости, определены гигиенические требования к игрушкам, которые продают вместе с едой. Пересмотрены требования к химическим свойствам игрушек. Они были приведены в соответствие с положениями Регламента *REACH* о регистрации, оценке, санкционировании и ограничении химических веществ и Регламента *RAMS* о сертификации и надзоре за рынком (о них подробнее ниже). Повышены требования к упаковке и инструкции по эксплуатации, расширен список контрольных полномочий государств-членов.

Директивы «нового подхода», в том числе рассмотренная Директива об игрушках, предоставляют производителям право выбрать один из двух способов оценки качества своей продукции: либо сертификация на соответствие европейским стандартам, либо оценка соответствия собственных стандартов компании всем перечисленным в директиве требованиям. Та-

кую оценку проводят примерно 1800 агентств со специальными полномочиями.

После оценки производитель получает право маркировать свою продукцию значком «CE» (маркой соответствия, от французского *Conformité Européenne* — европейское соответствие). Значок — своеобразный пропуск в любую точку ЕВР для производителя. Наличие на продукции марки соответствия значит, во-первых, что продукция отвечает требованиям безопасности и качества, закрепленным в директивах по гармонизации, во-вторых, что она прошла проверку на соответствие нормам ЕС для данного вида товаров, в-третьих, что производитель либо импортёр из третьих стран выступают гарантом соответствия. Как правило, на товаре указывают также условия, при которых эти лица не несут ответственность за качество товара, например, повреждение упаковки или истечение срока годности.

Правила присвоения и последующего использования маркировки *CE* прописаны в решении Совета от 22 июня 1993 г. Следуя им, товар проходит многоступенчатую проверку, нередко охватывающую фазы проектирования и производства. В зависимости от степени потенциальной опасности товара для потребления предусмотрена та или иная процедура проверки. Процедура *A* наименее обременительна. Она требует от производителя/импортёра всего лишь письменную декларацию о том, что товар соответствует требованиям применяемых к нему директив, и о том, что контролирующим органам обеспечен свободный доступ к технической документации, в которой изготовитель приводит доказательства этого соответствия. Процедура *B* дополнительно предусматривает подключение одной из Европейских лабораторий к проверке образца продукции на соответствие его представленной технической документации. После проверки производитель получает сертификат, в котором указаны название продукта, адрес производителя, результат проверки и срок действия сертификата. Процедура *C* требует от производителя гарантий безопасности производственного процесса. В этом случае проверяющая организация инспектирует места производства и хранения продукта. В зависимости от сложности товара могут быть назначены проверки либо партий, либо каждого экземпляра продукции, либо мест производства и хранения, причём без предупреждения. И так далее вплоть до процедуры *H*, включающей проверки всех единиц товара, технологии производства, дизайна.

Знак *CE* в быту отождествляют с гарантией качества, что не совсем верно, хотя и близко к истине. *CE* — знак того, что товар прошёл экспертизу на наличие свойств, указанных в директиве.

Для того чтобы уберечь рынок от мошенников или от товаров, несоответствующих опытным образцам, учреждена процедура надзора. Общие принципы аккредитации органов по оценке качества, надлежащего использования маркировки, а также надзора за рынком были изложены в Регламенте 765/2008 (*RAMS*) «Требования к аккредитации и надзору за рынком». Согласно этой норме, ответственность за своевременное изъятие с рынка

недоброкачественной продукции лежит именно на государствах-членах. Власти обладают правом использовать все средства, в том числе скрытое наблюдение за рынком, чтобы исключить присутствие на нём товаров, не соответствующих требованиям директив. Европейские организации осуществляют вспомогательные функции: информирование, наблюдение, регистрацию.

Если продукция нанесла серьёзный ущерб потребителям где-либо на пространстве ЕВР, то национальные власти пострадавшей страны обязаны сообщить в ЕК об имевших место инцидентах. Далее информацию об угрозе распространяют через специальные системы моментального оповещения: в 1979 г. организована Система быстрого оповещения для рынка пищевых продуктов и кормов *RASFF*, с 1984 г. — аналог для рынка непищевой продукции *RAPEX*. Объективности ради надо сказать, что около половины опасной продукции производят сами государства-члены ЕС<sup>109</sup>.

Ещё одна организация — Европейское химическое агентство — учреждена в 2006 г. Регламентом 1907/2006(ЕС) *REACH* о регистрации, оценке и юридическом оформлении химических веществ. Она контролирует передвижения химических веществ по пространству ЕВР. Поводом принять закон послужил тот факт, что опасность известных старых химических веществ (зарегистрированных до 1981 г.) не была оценена, тогда как новые вещества были подвержены затратной процедуре оценки риска. Старым веществам чрезмерно доверяли на основании широкого их потребления, и отсутствовали стимулы для создания химикатов с меньшим уровнем риска.

Как пишут исследователи Европейского центра политических исследований, подготовка регламента вызвала общемировую обеспокоенность, причём даже не столько со стороны компаний-изобретателей химикатов, сколько со стороны производителей товаров (мебели, компьютеров, керамики, нефтепродуктов, автомобилей, текстиля, бумаги, морских судов, бытовой техники, строительных материалов, косметики)<sup>110</sup>. Тяжёлый ход обсуждения уже позади. Сегодня *REACH* создаёт систему контроля рисков, связанных с химическими веществами, произведённых или используемых на пространстве ЕВР в количестве более 1 тонны в год. Предусмотрена последовательная регистрация: сначала её проходят наиболее распространённые вещества, потом вплоть до конца 2018 г. — редко используемые. Предприниматели представляют в Европейское химическое агентство тестовые отчёты, готовят оценку ожидаемого уровня воздействия химиката на человека и окружающую среду, тем самым беря на себя и на химическую отрасль ответственность за риск, который содержит данный химикат. Агент-

<sup>109</sup> RASFF — Food and Feed Safety Alerts. [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/food/safety/rasff\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en). Rapid Alert System. Weekly Reports. [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/consumers\\_safety/safety\\_products/rapex/alerts](https://ec.europa.eu/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts).

<sup>110</sup> Gubbels-van Hal I., Pelkmans J. Is REACH going well? CEPS Policy Brief. CEPS. Brussels. 2009. № 198.

ство в сотрудничестве с ЕК и государствами-членами производит регистрацию веществ. Таким образом, в течение 11 лет с 2007 по 2018 гг. предусмотрен сбор и распространение информации о рисках. Этот порядок не означает закрытия ЕВР для опасных веществ, но предусматривает обязанность соблюдать особый режим использования.

Подведём промежуточный итог. Цель политики гармонизации — повысить качество товаров на рынке без ущерба для показателей торговли и конкуренции. В достижении цели задействованы четыре группы акторов. В первой группе — производители, которые обязаны декларировать, что выпущенный в обращение товар хорош, тем самым, кстати, объявляя себя ответственными за качество. Во второй группе — сертификационные лаборатории, которые проверяют опытные образцы товара на соответствие стандартам качества. Третий актор — государственные инспекции, обязанные присутствовать на рынке, проверять соответствие товара заявленным характеристикам и изымать недоброкачественную продукцию. Четвёртую группу формируют специализированные организации ЕС: по стандартизации, по регистрации химических компонентов и по оповещению об опасной продукции. Надо сказать, что система весьма сложна в организации, но тем самым она эффективна для потребителей, поскольку ответственность возложена сразу на множество акторов разного уровня. Это сводит практически к нулю случаи, в которых потребитель выходит один на один с производителем некачественного товара и поставлен перед необходимостью защищать свои права в судебном порядке. В этом удобстве для потребителя состоит суть весьма затратной для предпринимателей и государств политики регулирования рынка. Другой важный элемент выгоды системы — её содействие реализации фундаментальных целей ЕС, в том числе охраны здоровья и окружающей среды. Система, основанная на оценке и регистрации, а не на запретах, не наносит прямого вреда отраслям и производствам, поощряет конкуренцию стандартов.

Выгода, о которой мы говорим, не представляет собой выгоду в полном смысле — это возможность или шанс на выгоду. Приводит ли эта система к выгоде (развитию инноваций, охране среды и здоровья, защите от опасной продукции) де-факто, сказать однозначно нельзя.

Исследователь Де Витте указывает на растущую роль нерыночных ценностей в законодательстве ЕС<sup>111</sup>, регулирующем ЕВР. С. Хикс тоже замечает, что часть Генеральных директоратов ЕК прочно связана с транснациональными бизнес-интересами, другая испытывает давление профсоюзов и групп интересов, стоящих на защите окружающей среды и прав потребителей<sup>112</sup>. По всей видимости, стремление Евросоюза защищать культурное многообразие посредством свобод единого рынка и взаимного признания

<sup>111</sup> De Witte B. Non-market values in internal market legislations. Regulating the Internal Market. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. 2006. P. 80.

<sup>112</sup> Hix S. The Political System of the European Union. Basingstoke: Macmillan. 1999. P. 239.



национальных стандартов, равновелики его стремлениям защищать провозглашённые фундаментальные права граждан и нерыночные ценности посредством гармонизации. Сегодня это равновесие говорит о равенстве сил различных групп интересов, влияющих на процесс принятия решений в ЕС. По этой же причине, на наш взгляд, примерно равновелики количественные оценки торговых потоков, подчинённых принципу взаимного признания и принципу гармонизации.

Тем не менее равновесие это весьма зыбко. Под влиянием трансатлантических торговых переговоров, многие аналитики стали утверждать, что единый рынок Евросоюза мог бы не менее эффективно функционировать без гармонизации при наличии подлинной свободы передвижения. Однако национальные торговые правила, действующие внутри ЕС, создают значительные препятствия на пути товаров и услуг. Попытки же гармонизировать торговые правила часто неудачны.

Так, экспертное сообщество неоднозначно оценило Директиву 89/552/ЕЕС (*TWF* Директива или Телевидение без границ). Этот закон включал две разнонаправленные цели: с одной стороны, цель защищать от недобросовестной рекламы и предотвращать национальную и религиозную рознь, с другой — облегчать трансграничное передвижение вещательных услуг и развитие видеоиндустрии в странах ЕС. Директиву раскритиковали по всем статьям: за повышенные требования к национальному телевидению, ведущие к утрате самобытности и размыванию культурных особенностей; за регулирование рекламных лимитов (категорически против выступила Ассоциация коммерческого телевидения); за вмешательство наднационального уровня власти (которое, в частности, не помогло защитить шведские строгие законы, ограничивающие рекламу в детских передачах, а было использовано для защиты свободы передвижения рекламных услуг). Как отмечает исследователь Р. К. Смит, Директива создала негатив во взаимодействии между национальными государствами и ЕК<sup>113</sup>. Германия даже обратилась к Суду ЕС и выиграла процесс<sup>114</sup>.

Под воздействием критики, чувствуя острую заинтересованность государств в борьбе за влияние в сферах, связанных с фундаментальными правами и свободами (слова, самовыражения, культурной самобытности), ЕК с началом 2000-х гг. смягчила подход к регулированию. В Белой книге 2001 г.<sup>115</sup>, посвящённой эффективности управления ЕВР, ЕК отметила необходимость учитывать национальные системы регулирования, потенциал саморегулирования, осознанное предпочтение потребителями тех или иных товаров и услуг.

Всё же и этот подход критикуют. Ограниченная гармонизация во имя со-

<sup>113</sup> Smith R. C. European Community media regulation in a converging environment. *Regulating the Internal Market*. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing, 2006. P. 109–121.

<sup>114</sup> Case C 361/88. *Commission v Germany*. ECR. 1991. P. 2567.

<sup>115</sup> White Paper on European Governance. COM (2001) 428 final.

хранения культурного многообразия и либерального имиджа ЕС может быть проблемой в случаях, когда ряд государств-членов, используя возможности единого рынка, снижают планку морально-нравственных норм ЕС и деформируют систему его ценностей. Евросоюз подвергает себя критике за то, что поддерживая многообразие и свободу регулирующих режимов, он не готов принимать однозначные решения, когда речь идёт о государственной поддержке однополых браков в Испании, Португалии, Франции и Великобритании, политике Нидерландов по легализации наркотиков и проституции, борьбе правительства Ирландии с абортами и т. п. Эту тему мы более широко рассмотрим в главе о свободе передвижения услуг и людей.

В целом же нельзя не признать, что благодаря «новому подходу» и совместной деятельности национальных и органов по стандартизации в Евросоюзе был создан эффективный механизм уничтожения барьеров внутри ЕВР.

# РАЗДЕЛ III

## ЛОГИКА ЕДИНОГО РЫНКА ЕС

### Глава 6

#### Интеграция товарных рынков<sup>116</sup>

Углубить представление о ЕВР помогает анализ деятельности Суда ЕС<sup>117</sup>. В трудах профессора Кембриджского университета Катрин Бернар<sup>118</sup> собраны решения наднациональной судебной инстанции по фактам нарушения свободы передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц. В настоящем разделе использован этот свод решений, чтобы показать их обусловленность экономическими мотивами. Ещё одна наша цель — показать, как Суд узаконил на пространстве ЕВР лицевую и оборотную сторону феномена свободы. Лицевая сторона — свобода передвижения — подразумевает запрет барьеров, если они ведут к повышению издержек и отказу от создания новых торговых потоков. Обратная сторона — свобода национальных торговых правил — означает конкуренцию торговых режимов как наиболее эффективный и экономный способ работы рыночного механизма.

Ниже приведем ключевые на наш взгляд толкования злонамеренной и благонамеренной практики. Разбирательства представлены не в хронологической последовательности, а организованы в логическую цепь, исходя из конкретных способов государственного и корпоративного протекционизма. Под логикой единого рынка мы понимаем набор экономических и внешнеэкономических обоснований, рассуждений и доводов, а также действий институтов и акторов, направленных на соблюдение принципов и достижение целей ЕВР. При выборе прецедентов мы учитываем их ценность для решения подобных проблем на пространстве евразийской интеграции.

Многие из рассмотренных ниже решений были приняты в рамках преюдициальной процедуры. Мы специально их не выделяем, поскольку для на-

---

<sup>116</sup> Первая версия главы опубликована в монографии Кондратьева Н. Б. Европейский союз: становление единого рынка. Доклады Института Европы. № 346. М.: Издательство Нестор-История, 2017. С. 91–111.

<sup>117</sup> Тексты судебных решений см. в официальной Интернет-базе европейского права в разделе решений Суда ЕС [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/JURISIndex.do?ihmlang=en>.

<sup>118</sup> Barnard C. The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms. Oxford University Press. 2004. 549 p.

шего анализа важно только толкование поведения акторов ЕВР Судом. Однако нельзя не отметить, что задача исправлять нарушения права ЕВР часто возложена на национальную судебную инстанцию. Если национальный суд не вынесет вердикт, удовлетворяющий обвинение, то задача принять справедливое решение на благо ЕВР переходит в компетенцию Суда ЕС.

Рассмотрим конкретные решения.

## Защита торговли

Налогообложение экспортно-импортных операций — классический пример сбора, имеющего эффект *меры, равнозначной таможенным пошлинам*. Он повышает цену товаров, тем самым оказывая ограничивающий эффект на торговлю и свободу их обращения, деформируя условия конкуренции с отечественными товарами, поэтому противоречит целям единого рынка. Интерес представляет одно из ранних решений Суда ЕС от 1969 г. по делу «Комиссия против Италии» об итальянском налоге на экспорт художественных, исторических и археологических предметов. Суд определил следующее: любой денежный сбор, как бы мал он ни был, и каковы бы ни были его назначение, способы получения, взимаемый в одностороннем порядке с отечественного или импортного товара по факту пересечения им межгосударственных границ, относится к сборам, имеющим эффект, равнозначный таможенной пошлине, даже если он не приносит прибыли государству, не дискриминирует ни отечественные, ни импортные товары<sup>119</sup>. Такое широкое толкование позволило отменить большое количество сборов на границах, включая, административные платежи за обработку информации или проведение ветеринарных проверок.

Много судебных толкований привело к отмене *количественных ограничений*. Так, в деле *Delhaize*<sup>120</sup> о бельгийской сети супермаркетов, закупившей испанское вино сверх нормативов, предусмотренных испанским законом, Суд выступил против испанского законодательства, ограничившего экспорт вина, хотя это и могло привести к ценовому подъёму на внутреннем испанском рынке.

Государства Евросоюза сохранили значительную свободу в собственной налоговой политике. Таково логичное следствие одного из принципов ЕВР — защиты конкуренции, в частности, конкуренции налоговых режимов. Наряду с этим ещё один принцип — запрет дискриминации — не позволяет применять *меры дискриминационного внутригосударственного налогообложения* (соответствующий запрет прописан специально в Ст. 110 ДФЕС). Неудивительно, что Суд многократно толковал применение схем налогообложения.

<sup>119</sup> Case 24–68, *Commission v. Italy*, 1969. ECR. P. 193.

<sup>120</sup> Case C–47/90. *Delhaize and Le Lion v Promalvin and AGE Bodegas Unidas*. ECR 1992. P. 3669.

Так, в инициированном Комиссией против Франции<sup>121</sup> деле о прогрессивном транспортном налоге Суд усмотрел косвенную дискриминацию импортных автомобилей, а именно: с владельцев личных автомобилей мощностью менее 16 лошадиных сил Франция удерживала 1100 франков, а с остальных почти в пять раз больше. Хитрость схемы была в том, что Франция на тот момент не производила мощные автомобили; перспектива повышенного налогообложения могла стать для потенциальных владельцев мотивом к покупке отечественных машин. Суд решил, что налог по сути носит протекционистский характер и подлежит отмене со ссылкой на упомянутую статью.

Рассуждая аналогичным образом, Суд уличил в хитрости Великобританию, которая применяла низкий акциз на пиво и в 5 раз больший налог на вино<sup>122</sup>, а также Францию, которая облагала налогом «фруктовый» алкоголь в гораздо меньшей мере (коньяк, кальвадос, арманьяк), чем «зерновой» (виски, ром, джин)<sup>123</sup>. Понятно, что обе схемы налогообложения служили государственным интересам — защищали отечественные производства и стимулировали потребление отечественных товаров (в случае Великобритании — пиво, в случае Франции — коньяк и т. п.). Суд принял во внимание довод о взаимозаменяемости продуктов (вино можно заменить на пиво, а джин — на коньяк). облагая повышенным налогом альтернативный продукт, государства увеличивали его цену и вынуждали потребителя отдать предпочтение отечественному товару. Суд распознал дискриминационные схемы и потребовал их отмены.

В ряде разбирательств государства-члены, напротив, успешно защищали своё право на свободу выбирать национальный режим налогообложения. Например, в деле *Chemical Farmaceutici*<sup>124</sup> Суд счёл разумным и допустимым довод итальянского правительства. Оно взимало больший налог с алкоголя, произведённого на основе денатурата, чем с алкоголя, полученного путём брожения. Мотив, который был принят в расчёт при оправдании национальной налоговой политики, — содействие сельскохозяйственным способам производства алкогольной продукции. Ещё в одном деле — *Johnnie Walker*<sup>125</sup>, где был изучен вопрос о том, может ли Дания взимать с виски больший налог, чем с фруктовых вин, Суд счёл объективными доводы государства в защиту национальной налоговой политики, поскольку товары не взаимозаменяемы, а принципиально отличны и по содержанию алкоголя, и по способу производства. В упомянутом пивном деле против Великобритании Суд также первоначально счёл разумными доводы о раз-

<sup>121</sup> Case 112/84, *Humboldt v Directeur des Services Fiscaux*, ECR. 1985. P. 1367.

<sup>122</sup> Case 170/78 *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. ECR. 1980. P. 417.

<sup>123</sup> Case 168/78. *Commission of the European Communities v French Republic*. ECR. 1980. P. 347.

<sup>124</sup> Case 140/79. *Chemical Farmaceutici SpA v DAF SpA*. ECR. 1981. P. 1.

<sup>125</sup> Case 243/84, *John Walker & Sons Ltd v Ministeriet for Skatter og Afgifter*, 1986, ECR. P. 875.

личиях пива и вина по содержанию алкоголя, а также и то, что для употребления напитков нужны разные поводы: пиво употребляют в пабах после работы, вино же пьют во время еды, а потому один напиток вряд ли заменит другой. В своём вердикте Суд указал на необходимость соблюдать принципы свободы торговли и честной конкуренции, далее счёл возможным дать Комиссии и Великобритании время для полюбовного соглашения. И только после того, как соглашение не было достигнуто, Суд в новом расследовании однозначно постановил, что повышенное налогообложение вина делает напиток элитарным, не рассчитанным на массового потребителя, не способствует его продвижению на британском рынке в сравнении с пивом — привычным доступным отечественным продуктом. Проведённое спустя некоторое время исследование Комиссии показало, что уравнивание налогов (повышение налога на пиво и снижение на вино) вызвали рост потребления вина среди англичан.

Резюмируем сказанное. В спорных случаях оправдание национального режима налогообложения зависит от аргументации сторон. В защиту от обвинения в косвенной дискриминации импортного товара государство может использовать следующие доводы: различия в сырье, изготовлении, природных условиях, употреблении. Следуя этой логике решение о французских винах тоже могло бы быть принято в пользу Франции, если бы с целью повысить конкурентоспособность своих вин страна взимала меньший налог с продукции, произведённой в регионах с бедными почвами и низким уровнем осадков, и основывалась на том, что импортные товары произведены в благоприятных климатических условиях. Налогообложение машин с большим объёмом двигателя тоже могло бы быть увязано с национальной экологической политикой, а именно необходимостью улучшить состояние дорог, уменьшить загрязнение воздуха. Даже в случае прямой дискриминации (а в случае с французским прогрессивным налогом имела место прямая дискриминация, так как Франция не производила мощные машины) Суд охотно пошёл бы на компромисс, если бы налоги, собираемые в казну для защиты государственного интереса, не были бы нарочито высокими (в соответствии с принципом пропорциональности регуляционная мера не должна выходить за границы необходимого для достижения целей).

Практика Суда, как и деятельность Комиссии, нацелены всемерно на то, чтобы обеспечить недискриминационный доступ к рынкам, конкуренцию технических и торговых норм во имя создания новых торговых потоков и снижения издержек. Это демонстрируют решения по делам о *мерах, равнозначных количественным ограничениям торговли*, упомянутых в Ст. 34–35 ДФЕС<sup>126</sup>, а также *мерах, определяющих условия доступа к рынку*. Многие подобные протекционистские меры возникли спустя десятилетия с подпи-

<sup>126</sup> Об эволюции права ЕС в сфере регулирования мер, эквивалентных количественным ограничениям, см. Юмашев Ю.М. Свобода движения товаров (нетарифные ограничения). Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 3. С. 75–88; 2010. № 1. С. 84–92.



санием Договора о ЕЭС и даже Единого европейского акта. Суд их оценил как меры скрытого ограничения импорта. Вместе с тем Суд ЕС не всегда действует в соответствии с либеральным духом Договора — его логика не линейна. Суд, а затем и ЕК нередко одобряют нормы, имеющие частично протекционистский характер.

В связи со сказанным сначала упомянем ранние подходы. Директива ЕС 1970 г. № 70/50 содержала объёмный перечень мер, признанных незаконными и имеющими эффект, равнозначный количественным ограничениям. Директива призвала акторов ЕВР при внедрении той или иной меры учитывать цели единства рынка: облегчать торговый обмен и снижать издержки хозяйственной деятельности. Был предложен такой метод: если мера грозит затруднить торговлю, то её следует отменить как противоречащую Договору.

Этот метод впоследствии назван «тестом эффекта», и Суд многократно его использовал. Первым же было упомянутое нами дело *Dassonville*, нашедшее своё решение в 1974 г.<sup>127</sup> В нём рассмотрен запрет, наложенный Бельгией на ввоз из Франции шотландского виски без сертификата происхождения товара, выданного в стране производства. Действия Бельгии были оценены в решении как создание затруднений или замаскированное ограничение торгового обмена между странами. В данном деле Суд ЕС дал своё определение мерам, имеющим эффект, эквивалентный количественным ограничениям торговли. Он назвал ими все торговые правила, вводимые государствами-членами, которые могут помешать прямо или косвенно, фактически или потенциально торговле между государствами-членами (так называемая Дассонвильская формула). Следует обратить внимание также на то, что ответственность за необоснованные препятствия торговле товарами была возложена именно на государство.

Очевидный пример незаконного требования со стороны какого-либо государства-члена — это приобретение лицензии на товары, ввозимые с территории другого государства-члена (лицензия может быть оправдана только правом ЕС). Также принято неразумным требование соблюдать стандарты принимающего государства-члена (о формуле Кассис мы достаточно рассказали в главе о принципах ЕВР).

Интерес представляет ещё одно дело, инициированное ЕК против Франции<sup>128</sup>, известное как «клубничное дело». Оно было возбуждено по фактам бездействия французских властей в отношении французских фермеров, которые ежегодно нападали на испанские фургоны с ранней клубникой, идущей вглубь континента. Суд ЕС посчитал это бездействие достаточным поводом, для того чтобы обвинить Францию в нарушении свободы передвижения товаров и призвать устранить беспорядки на дорогах.

<sup>127</sup> Case 8/74, *Procureur de roi v. Dassonville*, ECR. 1974. P. 837.

<sup>128</sup> Case C-265/95, *Commission v. France*. ECR. 1997. P. 6959.

В разбирательстве Комиссии против Ирландии<sup>129</sup> Суд ЕС трактовал рекламный лозунг одного из акционерных обществ (с высокой долей активов, принадлежащих государству) «Покупай у отечественного производителя» как замаскированное количественное ограничение торговли между государствами-членами. Причём вину за создание препятствия свободе передвижения товаров Суд возложил на правительство (точно так же, как и в «клубничном деле»). Аналогичным образом было решено дело *Apple and Pear Development Council*<sup>130</sup> (по рекламному лозунгу «Покупайте британские фрукты»). Суд конкретизировал, что в рекламе следовало бы привлечь внимание к особым качествам фруктов или ценности сортов, а не к стране их происхождения.

Из приведённых решений для нас важно следующее: государства-члены обязаны отслеживать и устранять нарушения принципа свободного перемещения товаров со стороны частных лиц и компаний; количественные ограничения, которые ведут к полному или частичному запрету импорта, экспорта и транзита, а также меры, которые прямо или косвенно, реально или потенциально препятствуют торговле, признаны несовместимыми с понятием «единый рынок» ЕС.

Теперь приведём примеры, свидетельствующие о том, что решения Суда в отношении протекционистских мер зависимы от силы аргументации, предложенной в ходе судебного разбирательства, а свобода передвижения вступает в противоречие с другими равновеликими ценностями ЕВР. Принятые решения сузили либеральную основу европейского рынка и расширили прочие основы.

Иллюстрацией может служить толкование по делу о маркировке страны происхождения товара *Commission v. Ireland* («дело об ирландских сувенирах»)<sup>131</sup>. Такая маркировка, в принципе, не ограничивает импорт, но представляет собой скрытое орудие фаворитизма отечественной продукции. В ходе разбирательства ирландское правительство уверяло, что привлекательность сувениров состоит в том, что они произведены в месте их покупки. Суд отверг данный аргумент. Он признал, что производители могут размещать маркировку страны происхождения, если посчитают нужным. Ведь, с одной стороны, маркировка происхождения продукции отвечает интересам потребителей. С другой стороны, маркировка укрепляет предубеждения по отношению к иностранной продукции. В заключении по делу (которое было завершено уже в национальной судебной инстанции) отмечено, что маркировка объективно может быть оправдана только в том случае, если продукция имеет исключительные качества в силу своего производства в определённой географической среде.

<sup>129</sup> Case 249/81, *Commission v. Ireland*. ECR. 1982. P. 4005.

<sup>130</sup> Case 222/82. *Apple and Pear Development Council v K.J. Lewis Ltd and others*. ECR. 1983. P. 4083.

<sup>131</sup> Case 113/80 *Commission v Ireland (Irish Souvenirs)*. ECR. 1981. P. 1625.

Маркировка региона происхождения разрешена. В отношении таких товаров, как шотландский плед, тирольский шпек, итальянская горгонзола или камаргская соль, Евросоюз учредил легальную систему географических наименований (в американской модели такой системы защиты нет, что создаёт повод для претензий со стороны Евросоюза в адрес американцев, производящих аналогичные товары).

Особый интерес представляют решения, принятые с отсылкой на Ст. 36 ДФЕС, которая оправдывает ограничения импорта, экспорта или транзита по соображениям общественной морали, порядка, безопасности, охраны здоровья, жизни людей и животных, сохранения природы и национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность. Суд неоднократно замечал, что применять Ст. 36 ДФЕС можно только в исключительных случаях.

Далее прокомментируем кратко логику рассуждений Суда ЕС по каждому из способов ограничения свободы передвижения товаров по этой статье.

#### — *Общественная мораль*

В решении по делу 1979 г.<sup>132</sup> Суд ЕС оправдал применение Великобританией основания общественной морали для запрета на экспорт определённой порнографической продукции из Нидерландов, так как её производство и продажа были запрещены в Великобритании. Однако в другом деле (1985 г.)<sup>133</sup> Суд ЕС признал незаконным запрет на ввоз в Великобританию резиновых надувных кукол из Германии, так как в самой Великобритании было выявлено отечественное производство аналогичной продукции. Соответственно, запрет на импорт носил дискриминационный характер.

#### — *Защита жизни и здоровья*

В деле *Bluhme*<sup>134</sup> был оправдан официальный запрет на ввоз определённого вида пчёл на один из принадлежащих Дании небольших островов. Суд пришёл к выводу, что безоговорочное оправдание закона о защите фауны маленького острова может создать прецедент дезинтеграции на пространстве ЕВР, последствия которого могли бы быть далеко не минимальны. Однако Суд отметил специально, что оправдательное решение не следует рассматривать как прецедент для минимальных исключений. В принципе же даже незначительное ограничение, по размеру территории или объекту регулирования, неприемлемо и может быть оправдано только решением Суда в пределах конкретного случая.

Суд ЕС признал неразумным применять положение об охране жизни и здоровья в обоснование запретов продукции, произведённой по стандартам других государств-членов. Среди лукавых мер — итальянский запрет

<sup>132</sup> Case 34/79 R.v. Henn and Darty. ECR. 1979. P. 3975.

<sup>133</sup> Case 121/85. ECR. 1986. P. 1007.

<sup>134</sup> Case C-67/97, Bluhme. ECR. 1998. P. 8033.

на импортные макароны из сортов обычной, а не твёрдой пшеницы, или же немецкий запрет на импорт голландского пива Хайнекен как не отвечающего немецкой рецептуре. Здесь нельзя не отметить, что разнообразие товаров на прилавках не всегда свидетельствует о высоком качестве жизни. Свобода выбора создаёт проблему, когда покупатель не осведомлён о том, с каких позиций сравнивать подобные товары, какова польза для организма тех или иных его характеристик, каковы безопасные нормы потребления того или иного товара. Эта проблема частично решена в политике гармонизации.

— *Защита общественной безопасности*

Интересно решение по делу 1984 г. против Министерства промышленности и энергетики Ирландии<sup>135</sup>. Суть его такова. Ирландия, имея мизерный объём собственной нефтедобычи и нефтепереработки, ввела требование об обязательной закупке юридическими лицами не менее 35 % необходимого им бензина у государственного нефтеперерабатывающего завода, чтобы поддержать отечественную нефтяную промышленность и общественную безопасность. Суд оправдал действия Ирландии. Данным решением он обогатил право ЕВР следующей логикой: тезис о защите общественной безопасности можно использовать как мотив для ограничения свободы передвижения только в том случае, если это ограничение не несет стране экономическую выгоду.

И всё же, нельзя не признать, что судебные решения, в которых приняты аргументы, лежащие в русле протекционизма, не проходят бесследно, разрушают фундамент свободы передвижения. Не будучи де-юре прецедентными, де-факто они всё-таки создают право обосновать протекционистские барьеры. Перечень исключений под влиянием судебной практики пополнили решения об иных общественных интересах, которые превалируют над свободным перемещением товаров.

Защита фундаментальной ценности равенства полов (ст. 157 ДФЕС), всегда побеждает свободы ЕВР в решениях Суда ЕС. Суть претензий стран, следующих принципу равенства заработной платы для женщин и мужчин, заключается в том, что на пространстве ЕВР их компании менее рентабельны в сравнении с компаниями государств-членов, которые этой норме не следуют. Так, например, до определённого времени Италия не имела в национальном законодательстве положений, уравнивающих в правах мужчин и женщин. Суд полагает, что экономическая цель снизить издержки на оплату труда вторична по сравнению с фундаментальным правом равенства полов и встаёт в этом аспекте на защиту равенства, а не конкуренции национальных режимов.

Выходит, что в толковании положений Договора Суд ЕС исполняет роль кузнеца, формирующего свободы ЕВР «между молотом и наковальней».

<sup>135</sup> Case 72/83. Campus oil Ltd. v. Minister for Industry and Energy. ECR. 1984. P. 2727.

С одной стороны, Суд нацелен расширять пространство свободы передвижения и создавать новые торговые потоки, поэтому для него принципиальной основой выступает запрет дискриминации по принципу национальности и взаимное признание национальных стандартов. С другой стороны, в ответ на иные «императивные требования» — охрана окружающей среды и пр., он сужает пространство свобод единого рынка. «Молот» и «наковальня» неизменны, однако результат для того или иного случая выходит разным.

## Защита общественных интересов

Начало очередного логического этапа в развитии ЕВР положено в 1993 г. в решении по делу *Keck and Mithouard*<sup>136</sup>. Решение стало, на наш взгляд, третьим (после решений по делам Дассонвилля и Кассис) революционным решением в сфере ЕВР. В данном деле Суд ЕС рассмотрел французский запрет на продажу продовольственного товара дешевле его закупочной цены. Французский запрет защищал сельскохозяйственный рынок от падения цен, а также конкуренцию от демпинга, то есть от хитроумных продавцов, торгующих себе в убыток, и в целом был разумен. Суд же оценил данную практику в другой логике — единого рынка и его эффекта масштаба — и столь же разумно оправдал получение прибыли за счёт расширения рынка и объёмов торговли. Формула Дассонвилля не могла решить дело. Назрел момент, когда Суду надлежало дать более глубокое толкование.

Суд усмотрел разницу между национальными мерами, устанавливающими особые требования к производству, и торговыми нормами. Он заявил, что торговые правила (способы продаж и методы торговли), в отличие от производственных правил, нельзя трактовать как дискриминационные по отношению к какой-либо части акторов ЕВР, так как они в равной степени влияют и на отечественных производителей, и на производителей из других государств-членов. Меры, предпринимаемые национальными властями, можно истолковать как противоречащие нормам единого рынка только в случае, если они устанавливают обязательные требования в отношении характеристик товаров (например, обозначение/название, форма, размер, вес, процентное содержание тех или иных веществ в составе, свойства, структура, назначение, способ преподнесения, маркировка, упаковка, этикетка, внешний вид). Логика Суда была обоснована экономически: меры, вынуждающие предпринимателя изменить сам товар, ведут к дополнительным расходам, увеличивают цену товаров и снижают покупательную активность. Соответственно, они противоречат основополагающему договору, поощряющему создание новых торговых потоков. Допустимость же мер,

---

<sup>136</sup> Joined Cases C-267 and C-269/9. *Keck and Mithouard*. ECR. 1993. P. 6097.

касающихся условий торговли, может быть оценена специально, если того потребует конкретный случай. Таковы, например, ограничение торговли по воскресеньям и в ночное время во имя защиты прав работников, запрет на открытие «сексшопа» рядом с учебным заведением или же запрет на продажу и рекламу алкогольных напитков вне магазинов во имя защиты моральных устоев.

Таким образом, «Дассонвилльская формула» была заменена на «формулу Кек». Старая либеральная логика не позволяла ограничивать торговлю на пространстве ЕВР, даже косвенно. В новой логике проведено различие между правилами, относящимися конкретно к товару, и правилами, относящимися к процессу торговли товарами. Только правила, налагающие дополнительные требования на товар, отныне априори отнесены к мерам, эквивалентным количественным ограничениям, и запрещены со ссылкой на Ст. 34. Однако, как гласит новая формула, запрет действует до тех пор, пока не будет доказан общественный интерес, преобладающий над свободой передвижения. Торговые же правила не запрещены. Однако рано или поздно кто-либо может потребовать доказательства их правомерности. «Формула Кек» допустила возможность судебного разбирательства относительно той и другой практики.

Суд ЕС многократно пояснял и дополнял сказанное. В деле о шоколадном батончике «Марс»<sup>137</sup> он дал характеристику запрету германских властей на рекламные трюки, такие как мифические дивиденды, обманывающие покупателя (заверения, что 10 % шоколадки бесплатны). Немецкий запрет не напрямую, но косвенно обязывал производителя выпустить партию товара, предназначенную специально для немецкого рынка (где бы на обёртке отсутствовало указание на то, что часть товара покупатель получит «бесплатно»). Запрет вынуждал производителя к дополнительным расходам по смене упаковки, а также контролю поставок своей продукции в Германию, что в условиях единого рынка практически невозможно. Таким образом, регулирование, вынуждающее производителя к качественным изменениям в товаре, выпуску партии товара специально для немецкого рынка, априори противоречит Договору. В то же время законы, имеющие отношение к условиям торговли, совместимы с Договором. Соответственно, фирма-производитель обязана учитывать подобные национальные ограничения и, продвигая свою продукцию с помощью рекламных плакатов и СМИ, не приписывать ей мифические достоинства.

В соответствующих решениях Суд постановил, что национальные правила, требующие закрытия на ночь автозаправочных станций, не противоречат принципам ЕВР, поскольку не снижают спрос на импортный бензин, а только откладывают его на следующий день. Аналогичным образом были оправданы особые воскресные правила торговли<sup>138</sup>. В деле Комис-

<sup>137</sup> Case C-470/93, Mars. ECR. 1995. P. 1923.

<sup>138</sup> Joined Cases C-401 & 402/92. ECR.1994. P. 2199. Joined Cases C-69 & 258/93 Punto Casa SpA v. Sindaco del Commune di Capena and others. ECR. 1994. P. 2355.



сии против Греции<sup>139</sup> Суд встал на сторону государства и признал законным требование, запрещающее продажу молока для младенцев вне аптечной сети.

Итак, похоже, что новый подход вернул государствам-членам внушительные полномочия в сфере торговли, не дискриминационные по своей цели (то есть применяемые одновременно и к национальным, и к ввозимым из других государств ЕС товарам), но таково лишь первое впечатление. Во многих случаях новый подход ситуацию не прояснил, а лишь узаконил практику разъяснения позиций. Он предусмотрел возможность дополнительной проверки торговых мер и сделал государства и предпринимателей зависимыми от решения судебной инстанции. В то же время ситуация неопределённости, подобная конкуренции, в которой результат зависит от силы аргументации сторон, может быть выгоднее, чем заранее предопределённое решение.

Показательно в этом смысле дело *Gourmet* в защиту гастрономического журнала, совершившего оплошность по части рекламы на шведском рынке<sup>140</sup>. В деле были рассмотрены строгие нормы шведского права относительно торговли алкогольной продукцией, которые предусматривают запрет на продажу и рекламу алкоголя вне государственных магазинов. В логике решения по делу Кек запрет на рекламу априори не противоречил Договору, так как в равной мере затрагивал и отечественную, и импортную торговлю алкоголем. Однако статистика, предоставленная компанией *Gourmet* Суду ЕС в рамках преюдициальной процедуры, была вполне убедительной: было показано, что Швеция доминировала на национальном рынке крепкого пива; в отсутствие рекламы привычка потребителей отдавать предпочтение национальным брэндам ставила импортную продукцию в невыгодное положение. Суд счёл запрет по сути дискриминационным. Из этого толкования последовало оправдание в национальном суде совершённой журналом оплошности по части рекламы.

Однако оценки доводов компании *Gourmet* было недостаточно для противодействия торговому барьеру подобного рода. Она лишь дала возможность журналу требовать всесторонней проверки неоднозначной торговой меры. Согласно «формуле Кек» далее журнал мог бы начать ответное разбирательство на площадке национального суда и настаивать на том, чтобы Швеция предоставила развёрнутые доказательства того, что предпринимаемая норма соразмерна важной цели охраны здоровья и моральных устоев общества. Журнал вряд ли преуспел бы в отмене «сухого закона». В таком разбирательстве Швеция, скорее всего, доказала бы, что запрет рекламы алкоголя как мера по охране общественного здоровья не выходит за рамки разумного.

Теперь приведём два примера решений, в которых государства сформулировали свои торговые нормы так недальновидно, что защитники свобод

<sup>139</sup> Case C-392/93 Commission v. Greece. ECR. 1995. P. 1621.

<sup>140</sup> Case C-405/98, Gourmet International Product 2001 ECR I-14887.

передвижения сумели классифицировать эти нормы как эквивалентные количественным ограничениям и подлежащие отмене. Эти примеры показательны тем, что при всём уважении к принципу свободы передвижения, его применение в отдельных случаях вызывает сомнение и необходимость повторного рассмотрения.

В деле *Dynamic Medien*<sup>141</sup> был изучен немецкий закон о защите детей, запрещающий продажу DVD-дисков и видеокассет посредством почтового отправления, пока немецкие уполномоченные органы не изучат контент и не присвоят ему возрастной класс. По своей сути этот закон может быть расценен как торговое правило о том, как и кому может быть продан данный товар. Однако обратил на себя внимание тот факт, что процедура изучения контента и присвоение возрастного класса приводят к увеличению издержек (которые неминуемо будут отражены в стоимости конечного продукта и лягут на потребителя), тем самым процедура была расценена как мера, эквивалентная количественным ограничениям. Значит, она априори нарушала ст. 34 и обязывала государство отменить меру, либо представить веские доказательства того, что закон служит политике защиты детей. Данное решение принято в духе ЕВР, однако его справедливость вызывает сомнение с точки зрения защиты морали, культуры и нравственности. Однако на защиту фундаментальных ценностей никто не встал.

Столь же противоречивое решение Суд ЕС выдал по делу *Familiapress*<sup>142</sup>. В деле был рассмотрен австрийский закон, запрещающий розыгрыши призов в журналах как один из способов повысить продажи журнальной продукции. В защиту немецкого журнала *Laura*, который использовал подобные маркетинговые акции, Суд ЕС сказал, что закон лишает продукцию её неотъемлемой части — лотереи, то есть налагает на производителя дополнительные требования об изменении свойств товара. К чести судебной инстанции надо сказать, что она в обоих решениях не столько защищала свободу передвижения, сколько советовала выбирать наименее затратные способы её ограничения.

Итак, «формула Кек» прояснила правила для государств. Отныне их протекционистская политика не должна содержать меры, которые можно расценить как обременительные требования к товару (и в таком контексте запретить как эквивалентные количественным ограничениям), но её можно сформулировать в методах торговли (и в таком контексте оправдать).

Вместе с тем ничто не мешает далее оспорить национальное регулирование. Многие решения говорят о том, что национальные нормы, регулирующие определённые методы торговли, дискриминационны фактически, так как не позволяют применять эффективные способы продвижения продукции, кроме тех случаев, когда могут быть применены императив-

<sup>141</sup> Case C-244/06. *Dynamic Medien Vertriebs GmbH v Avides Media AG*. ECR. 2008. P. 505.

<sup>142</sup> Case C-368/95. *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag*. ECR. 1997. P. 3689.

ные требования. Фактически же ситуация близка к очередному новому подходу, который вернёт прецедентное право в соответствие с практикой до решения по делу Кек: а именно, торговые правила перестают быть допустимыми априори — их следует проверить на наличие в них скрытых торговых барьеров.

Есть основание полагать, что это уже произошло в решении по делу *De Agostini*<sup>143</sup> о защите детей от рекламы и введения в заблуждение. В нём Суд ЕС заключил, что национальные нормы (в данном деле шведские) могут быть дискриминационными фактически, даже если адресованы в равной мере и к отечественной, и к импортной продукции. Если дискриминационный характер нормы зафиксировал национальный суд, то такие нормы следует классифицировать как эквивалентные количественным ограничениям, нарушающим Ст. 34. В этом случае государству надлежит отменить национальный закон в соответствии со Ст. 36, либо доказать своё право применять императивные требования, что ранее не было обязательным.

В данном деле был рассмотрен случай рекламы детского журнала о динозаврах. Каждый выпуск содержал деталь модели динозавра, которая могла быть завершена только после приобретения всех журналов в этой серии. Шведский омбудсмен по правам потребителей направил в национальный суд просьбу запретить маркетинг журнала или потребовать от выпускающей компании *De Agostini* указать точное количество журналов, необходимых для завершения работы над моделью. Эта просьба была правомочна для национальных поставщиков услуг и рекламодателей. Однако, поскольку дело касалось трансграничной торговли, вопрос о запрете рекламы, транслируемой из другого государства-члена, был переадресован Суду ЕС. В своём решении Суд учёл Директиву, упомянутую нами выше как Директиву «Телевидение без границ». В ней предусмотрено, что вещание, предназначенное для приёма в другом государстве-члене, должно соответствовать законодательству государства-члена, из которого поступило сообщение; вторичного контроля быть не должно, как гласит принцип страны происхождения. Суд также принял во внимание Директиву Сообщества 84/450/ЕЕС, в соответствии с которой государства-члены несут ответственность за вводящую в заблуждение рекламу. По этой причине принимающее государство-член может применить меры против рекламодателя в отношении такой рекламы при условии, что эти меры не препятствуют ретрансляции телепередач. Далее Суд отметил, что национальному суду надлежит определить, можно ли заменить запрет на ретрансляцию менее ограничительными средствами.

Несколько комментариев о логике ЕВР в отношении национальных торговых требований, превышающих европейские наднациональные нормы.

---

<sup>143</sup> Joined cases C-34/95, C-35/95 and C-36/95. *Konsumentombudsmannen (KO) v De Agostini* (Svenska) Förlag AB (C-34/95) and TV-Shop i Sverige AB (C-35/95 and C-36/95). ECR. 1997. P. 3843.

Именно такие требования Суд рассматривал в деле «Милосердие в сельском хозяйстве»<sup>144</sup> Великобритании. Суд решил, что Великобритания, принявшая более строгие стандарты к содержанию телят для откорма, нежели установлены Директивой 91/629/ЕЭС, не в праве запрещать ввоз на свою территорию телят для продажи, откормленных в странах, где требования мягче британских, но соответствуют минимальным, установленными директивой; более жёсткие требования могут быть применены исключительно к британскому мясному животноводству.

Решение дало возможность компаниям под юрисдикцией государств-членов, где стандарты соответствуют минимуму, заложенному в директиве, использовать принцип свободы передвижения и обходить более высокие британские стандарты. Таким образом, в новой ситуации в дискриминационном положении оказались национальные производители Великобритании, тогда как производители из стран, чьё животноводческое хозяйство беднее и не в состоянии обеспечить повышенный комфорт животным, по сути получили преференции. Проиграв разбирательство, Великобритания решила, что ей выгоднее опустить свои стандарты до минимума, заложенного в директиве, чтобы быть более конкурентоспособной на европейском континентальном рынке.

Уместно привести также в пример ещё одно разбирательство Комиссии против Соединённого Королевства<sup>145</sup>. В нём рассмотрено установленное Великобританией правило, согласно которому все транспортные средства должны быть снабжены ближним светом (данное положение отсутствовало в Директиве 76/756 о гармонизации соответствующих норм безопасности). Коллизия была в том, что закон препятствовал свободному движению товаров и людей из других государств-членов на грузовых и легковых автомобилях, не снабжённых ближним светом. Цель закона состояла в том, чтобы повысить безопасность на дорогах более, чем того требуют гармонизированные нормы. Однако Суд не принял данное обоснование, решив, что государство не может в одностороннем порядке применять положения, противоречащие принятым на уровне ЕС нормам.

Таков единый рынок. Страна с высокими нормативными требованиями вынуждена, буквально, дать дорогу тем, кто не в состоянии выполнить её высокие требования. Настаивая на национальной норме, Великобритания должна была бы продолжить утомительные прения, предоставить статистику аварий, подтверждающую её правоту. Ответом на эту статистику, вероятно, стали бы убедительные цифры ЕК о товаро- и пассажирообороте между континентальной Европой и Великобританией. Проигрыши в подобных разбирательствах заняли своё место в списке причин, по которым Великобритания предпочла выход из ЕС. Вполне

<sup>144</sup> Case C-1/96. *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd*. ECR. 1998. P. 1251.

<sup>145</sup> Case 60/86, *Commission v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. ECR. 1988. P. 3921.

реальная усталость от обязательств членства в Евросоюзе перевесила выгоды от членства в ЕВР.

Логика ЕВР оправдывает вышеуказанные решения Суда тремя обстоятельствами. Во-первых, «зелёный свет» обеспечивает догоняющим экономикам больше возможностей получить прибыль. Во-вторых, признание стандартов догоняющих государств — это оптимальный (по Парето) самый дешёвый для благополучных государств вариант проявить солидарность с догоняющими экономиками единого рынка и исполнить соответствующее обязательство. В-третьих, конкуренция стандартов в определённых случаях провоцирует догоняющие экономики повысить качество товаров, экологичность, прочность, безопасность и т. п., для того чтобы привлекать платёжеспособный спрос и потребителей со специфическими установками или запросами. Отсюда — ожидаемый результат конкуренции стандартов — гонка за качеством.

К сказанному выше добавим, что вся эта логика состоятельна во многом благодаря особой социальной модели Евросоюза, опоре на богатых и просвещённых потребителей, которых в Евросоюзе достаточно; своими покупками они голосуют в пользу высоких стандартов и побуждают повышать низкие стандарты. Таким образом, эффекты ЕВР достижимы не только благодаря его свободам, создающим разнообразие предложения на рынке, но и благодаря его общественной социальной модели, которая формирует эффективный спрос.

Итак, из приведённых примеров следует, что правовая база и логика интеграции товарных рынков защищают экономическое содержание базовых принципов ЕВР, таких как запрет дискриминации по признаку национальной принадлежности товара, уважение национальных традиций, создание новых торговых потоков, снижение издержек хозяйственной деятельности, преумножение способов обмена факторами и результатами производства, конкуренция торговых режимов. Эта логика позволяет ЕС рассчитывать на выгоду ЕВР для бизнеса и повседневного быта потребителей. Мы убеждены ещё и в том, что в логике ЕВР нет ничего окончательного.

В пределах рынка ЕАЭС возможны конфликтные ситуации, подобные тем, что рассмотрены в данной главе. Многоаспектная логика единого рынка вполне может быть воспринята российскими бизнесменами и евразийскими наднациональными институтами управления. Невнимание же чревато неприятными последствиями, от недоверия и неоправданного протекционизма до судебных исков и штрафов.

## Глава 7

# Либерализация рынков услуг и труда<sup>146</sup>

Провозгласив в Ст. 56 ДФЕС свободу предоставления услуг гражданами и компаниями одних государств-членов на территории других государств-членов, строители ЕВР тем не менее не либерализовали всю сферу одновременно. Следуя идеям неофункционализма, они указали на необходимость принять вторичные правовые акты — директивы, в которых были бы прописаны условия предоставления конкретного вида услуг или доступа к нему на пространстве ЕВР. Основная причина осторожности творцов Договора при применении основополагающих принципов ЕВР — страны происхождения и взаимного признания — вероятность снижения качества предоставляемых услуг и повышения конкуренции со стороны стран с низким уровнем оплаты труда.

Мобильность людей тоже не безусловна. Ст. 45 ДФЕС наделяет граждан ЕС правом свободного передвижения только с целью трудоустройства. Идея состоит в том, что именно трудящиеся вносят вклад в экономику, а не просто приезжие лица. Другая идея в том, что работодатели получают возможность выбрать работников из большего числа кандидатов; трудящиеся из стран с высоким уровнем безработицы могут переехать туда, где есть спрос на рабочую силу; экономически активные граждане из государств-членов с низкими нормативными требованиями к оплате труда могут получить более высокую зарплату в других государствах, а активные граждане из благополучных стран — найти работу, используя свои конкурентные преимущества в квалификации.

Проблема в том, что с учётом низкой мобильности европейского населения, вызванной примерно равными условиями жизни по всей Европе, языковыми барьерами, естественной тягой человека жить по традициям родной территории, мобильность граждан необходимо поощрять. Для этого права приезжих трудящихся решено сохранять после выхода на пенсию, а также распространять на членов семей<sup>147</sup>. Тем не менее различия в национальном трудовом законодательстве государств-членов нередко служат барьерами на пути трансграничного передвижения услуг и лиц. Сотни конфликтов дошли до Суда ЕС.

Возникает вопрос о том, проходит ли либерализация в сфере услуг на тех же принципах, что и либерализации товаров. Да, но очень медленно, преодолевая сопротивление сильных противников. Среди них — благополучные государства-члены, организации по защите прав потребителей, профсоюзы,

---

<sup>146</sup> Первая версия главы опубликована в монографии Кондратьева Н. Б. Европейский союз: становление единого рынка. Доклады Института Европы. № 346. М.: Издательство Нестор-История, 2017. С. 111–134.

<sup>147</sup> О правах граждан и членов их семей см. Директиву 2004/38/ ЕС.



обеспокоенные, как мы отметили, перспективой падения качества услуг, отсутствием контроля над их поставщиками и возникновением проблемы «социального демпинга» в условиях разных социальных стандартов в государствах-членах. Подобные основания препятствовали, в частности, либерализации почтовых услуг. Процесс открытия почтовых рынков был растянут на 15 лет и завершён в 2012 г. В течение этого периода постепенно был уменьшен размер суверенных прав национальных почтовых служб и введены гармонизированные требования к качеству соответствующих услуг. В общей сложности для создания единого рынка почтовых услуг были приняты три специализированные директивы.

Всё же государства-члены признают, что развитие современной экономики во многом зависит от распространения сферы услуг (формирующих до 70 % ВВП), и её изоляция в пределах национальных границ контрпродуктивна.

## Передвижения услуг

Как и в случае со свободой передвижения товаров, логику свободы передвижения услуг и лиц хорошо иллюстрировать решениями Суда<sup>148</sup>. Сначала мы затронем дела о праве на одинаковое обращение с поставщиками услуг — юридическими лицами и их работниками, затем рассмотрим коллизии, связанные с правом доступа физических лиц к должности на недискриминационных условиях. Исследователь Р. Лейн отмечает, что неплохое соблюдение основных прав трудящихся на пространстве ЕВР обязано настойчи́вости физических и юридических лиц даже больше, чем Еврокомиссии<sup>149</sup>. Для нас примечательно то, что компании и люди проявляют смелость при обращении за защитой прав, а Комиссия в свою очередь проявляет бдительность и отслеживает ситуацию с обеспечением прав. В сумме их активность делает свободы рынка подлинными, а не декларируемыми.

Один из ответов был дан в 1990-е гг. в Директиве 96/71/ЕС о правах откомандированных работников. В директиве были учтены задачи передвижения наёмного труда и социальной политики государств. Согласно требованиям нормативного акта командирующие организации должны применять в отношении откомандированных работников установленные нормы по оплате труда и почасовой занятости, принятые в государстве, где выполнена работа. Это требование выгодно развитым североевропейским странам, так как Директива защищает их трудовые стандарты и рабочие места от конкуренции со стороны работников из южных и восточных государств. Судеб-

---

<sup>148</sup> Подробно см.: Barnard C. *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. Oxford University Press. 2004. 549 p. или официальную Интернет-базу европейского права, в разделе решений Суда ЕС [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/JURISIndex.do?ihmlang=en>.

<sup>149</sup> Robert Lane. *The internal market and the individual. /Regulating the Internal Market*. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. 2006. P. 248.

ные же прецеденты сделали возможным выигрыш и для командирующих организаций из относительно бедных стран ЕС.

Показательно в связи с этим решение по делу *Laval*<sup>150</sup>. В разбирательстве речь шла о латвийской компании, выигравшей контракт на ремонт школы в Швеции с использованием латвийского персонала. Поводом для разбирательства стало недовольство шведов тем, что латыши получили контракт на строительство, предложив меньшую стоимость за счёт низкой оплаты труда (известно, что оплата подобного труда в Латвии ниже, чем в Швеции, в среднем на 40 %). Союз строителей Швеции потребовал довести оплату труда в этом контракте до уровня, практикуемого в Швеции, а также соблюсти нормы, которые выполняют шведские ремонтно-строительные фирмы, в том числе нормы о страховании жизни работников. Тем самым латышской компании стал бы наложен приход на шведский строительный рынок. Однако Суд не принял аргументацию шведов. Он предельно узко интерпретировал Директиву 96/71, заявив, что требования принимающего государства не могут быть больше тех, что указаны в Директиве. Так, поскольку в Директиве упомянуто только об «установленных нормах» минимальной оплаты труда, то требование о повышении оплаты труда латвийского персонала до среднего уровня зарплат в ремонтно-строительной сфере в Швеции противоречит Директиве, так как Швеция не принимала законы о минимальном размере оплаты труда работника ремонтно-строительной сферы. Суд также отметил отсутствие в Директиве каких-либо упоминаний о страховых взносах. Значит, и они не могут быть применимы к откомандированным работникам из Латвии.

Решение ещё раз убеждает в том, что логика ЕВР основана на экономике. Соблюдение стандартов сразу двух государств создаёт дополнительное бремя для поставщиков услуг; деятельность в соответствии со стандартами страны учреждения обоснована экономикой разнообразия. Компании государств-членов с относительно низким уровнем оплаты труда, например, Латвии или Кипра, конкурентоспособны за счёт экономии на зарплатах в государствах, где нет официально принятой более высокой нормы об оплате соответствующего труда. Государства не заинтересованы принимать подобные нормы, так как ограждение отечественных компаний от конкуренции поднимает цены и снижает потребление в этих секторах.

Повысить уровень доверия к сфере услуг, упорядочить полномочия местных властей по контролю за компаниями, оказывающими услуги из других государств-членов, содействовать трансграничному передвижению услуг в пределах ЕВР была призвана кодификационная Директива об услугах 2006/123/СЕ. Проект директивы был подготовлен под руководством комиссара ЕС по вопросам внутреннего рынка Ф. Болкестейна и предусматривал переход на принцип страны происхождения в вопросе заработной

---

<sup>150</sup> Case C-341/05. *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet*. ECR. 2007. P. 11767.

платы. Профсоюзы богатых стран выступили резко против (в народе закон прозвали директивой Франкенштейна). По мнению общественности, вызываемая принципом страны происхождения межстрановая конкуренция трудовых режимов приведёт к снижению уровня оплаты и условий труда, что противоречит модели ЕС, снизит интерес к качеству, вызовет множество других реакций. Налицо также противодействие вероятным попыткам стран-новичков из ЦВЕ использовать «социальный демпинг» как своё конкурентное преимущество, чтобы захватывать трудовые ниши, ранее занятые работниками из стран-старожилов. Во многих странах обсуждение спровоцировало установление нормативов по минимальным заработным платам. Работодатели и командированные работники из стран ЦВЕ могли теперь рассчитывать на доступ только в ниши, невостребованные местной рабочей силой, в которых и применили свои национальные нормы.

Директивой провозглашена свобода предоставления услуг (де-факто — это «принцип взаимного признания», а также «принцип страны происхождения», чтобы контролировать услуги). Согласно требованиям Директивы, процедуры выдачи разрешения на оказание услуг не должны удерживать предпринимателей от желания предоставлять услуги, неоправданно осложнять или задерживать предоставление услуг. Так, все формальности, необходимые для доступа предпринимателей к деятельности по оказанию услуг (в частности декларации, уведомления, ходатайства о включении в реестры и базы данных или о зачислении в профессиональные объединения), должны быть произведены в «пунктах одного окна». Сборы контрольных инстанций должны быть пропорциональны стоимости выполняемых формальностей. Обмен требуемой информацией между предприятиями и национальными органами регистрации должен быть произведён с использованием электронных средств передачи данных. Выдаваемое поставщику услуги на недискриминационной основе разрешение должно иметь неограниченный срок действия (за исключением случаев, когда такое ограничение обосновано соображением общего интереса).

Важно то, что директива требует от государств-членов уведомлять Европейскую комиссию о действующих нормах государственной регистрации, причём не просто предоставлять, а объяснять причины, по которым они могут быть признаны обоснованными и пропорциональными. Согласно положениям Директивы, уведомления должны были поступить в Комиссию не позднее 28 декабря 2009 г. Далее государства-члены берут на себя обязательства направлять в ЕК любые изменения в национальном праве относительно контроля передвижения услуг на национальной территории. Комиссия же курирует межгосударственный обмен этой информацией, а также ежегодно анализирует национальные меры на предмет того, не создают ли они ограничения передвижению услуг.

По аналогии с либерализацией товарного рынка, многие требования, предъявляемые к иностранным поставщикам услуг, были расценены в Директиве как меры косвенной дискриминации. Например, к таким отнесли требования о регистрации в стране пребывания, учреждении постоянной

коммерческой структуры, наличии помещения, численности персонала, уплате взносов, клятвы верности и т. п., поскольку они повышают стоимость услуг, снижают потенциал их трансграничной торговли. И только если Суд признает национальные требования эффективной мерой, защищающей интересы общественного развития, они могут быть оправданы.

Так, среди всех требований Германии к поставщикам краткосрочных страховых услуг из других государств-членов (в деле Комиссии против Германии<sup>151</sup>) Суд ЕС посчитал обоснованным только требование о регистрации. Суд признал это ограничение свободы распространения услуг пропорциональным задачам защиты интересов потребителей и соблюдения профессиональных правил, с учётом того, что такие интересы могут быть недостаточно обеспечены в государстве-поставщике. Налицо стремление свести к минимуму ограничения, которые могут исходить от государств, принимающих услуги: в распоряжении национальных властей оставлена только разрешительная процедура.

Принцип свободы передвижения услуг может быть использован для защиты прав физических лиц из третьих стран, связанных с гражданами ЕС семейными узами. Прецедент был создан в деле *Carpenter*, решение по которому было принято в 2000 г.<sup>152</sup> Суть его такова. Гражданка Филиппин полгода проработала няней в Великобритании. Когда же подошёл к концу срок её легального проживания в стране, она уже была супругой отца своих подопечных, а потому продолжала находиться при них. Со временем филиппинка обратилась к британским властям за видом на жительство, однако получила отказ. По законам Великобритании она должна была своевременно вернуться на родину и оттуда просить вид на жительство. Оставшись же в Великобритании, филиппинка нарушила миграционное законодательство страны и не могла рассчитывать на снисхождение. Тем не менее адвокаты супруга сумели связать проблему с правом ЕС, отметив, что он периодически выезжает в другие страны ЕС с целью оказания услуг. В отсутствие супруги он не сможет больше реализовать это право, поскольку ему надо будет самому присматривать за детьми. Таким образом, невзирая на национальное право, право ЕС позволило филиппинке дальнейшее проживание в Великобритании, более того, как на супругу на неё были распространены все свободы граждан ЕС.

С опорой на принципы ЕВР — свободы передвижения услуг и недискриминации по признаку национальности — было принято решение по делу *Cowan* 1987 г.<sup>153</sup> В нём Суд ЕС счёл несправедливым отказ французского фонда помочь ограбленному в парижском метро британскому туристу. Причём определяющую роль сыграл именно аргумент об использовании права на свободное передвижение услуг. Турист пострадал, будучи потребителем

<sup>151</sup> Case 205/84. *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*. ECR. 1986. P. 3755.

<sup>152</sup> Case C-60/00. *Carpenter*. ECR. 2002. P. 6305.

<sup>153</sup> Case 186/87. *Cowan*. ECR. 1989. P. 195.

оплаченной им туристической услуги. Соответственно, он имел полное право требовать компенсации ущерба от французского фонда.

Аналогичным образом практику предоставления бесплатного доступа в музеи только гражданам и резидентам следует признать дискриминационной по отношению к туристам.

Существенную роль сыграло понимание институтами ЕС того, что свобода передвижения услуг не будет подлинной, если не обеспечена аналогичной свободой передвижения потребителя и капитала в страну поставщика услуг. Ради равенства четырёх свобод Совет ЕС в Директиве 73/148 потребовал отменить запреты, которые могли бы препятствовать передвижению граждан с целью потребления каких-либо услуг. В свою очередь Суд ЕС в решении по делу *Luisi and Carbone*<sup>154</sup>, взяв за основу Директиву, признал, что бизнесмены, туристы, потребители медицинских и образовательных услуг могут осуществлять платежи в том объёме, в котором им необходимо. Конкретно в приведённом разбирательстве власти Италии несправедливо оштрафовали двух своих граждан за то, что те вывезли из страны больше денег, чем им разрешали правила по вывозу валюты для поездок с целью реализации туристических и получения медицинских услуг.

Приведём решение, сформулированное с отсылкой на определение услуги. Напомним, в ДФЕС услугой назван вид экономической деятельности, предполагающий вознаграждение, исходящий от самостоятельного хозяйствующего субъекта и не представляющий собой наёмный труд (который в ЕС подпадает под нормы о свободе передвижения работников). В деле *Grogan*<sup>155</sup> Суд ЕС оправдал ирландскую ассоциацию студентов, распространявшую информацию о клиниках Великобритании, где делают аборт (в Ирландии аборт запрещены). Студентов спасло то, что свою деятельность они вели бесплатно, по собственной бескорыстной инициативе, так что она не попадала под понятие услуги. Суд не установил никакой связи между ассоциацией и клиниками. Тем самым Суд избежал необходимости защищать свободу предоставления услуг, конкуренцию режимов и говорить об упущенной выгоде по причине отсутствия рекламы, сокращения числа потенциальных потребителей услуг в стране, где они разрешены.

По большому счёту, в этом вопросе вряд ли могла быть применена чисто экономическая логика без учёта морально-нравственной стороны. Ряд последующих чувствительных разбирательств заставил Суд дать предметное суждение, вызвавшее море критики за его двойственность. Суд использовал формулу, выработанную в «деле Кек», защищающую либеральные принципы, но одновременно позволяющую увязать запрет с моральными принципами, отражёнными в национальном законодательстве. Суд сказал, что запрет на аборт — это недискриминационная мера, избранная государством самостоятельно в качестве одной из форм выражения национальной систе-

<sup>154</sup> Joined Cases 286/82 & 26/83 *Luisi and Carbone v. Ministero del Tesoro*. ECR. 1984. P. 377.

<sup>155</sup> Case C-159/90, *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v. Stephen Grogan and others* ECR. 1991. P. 4685.

мы ценностей, и может быть оставлена на усмотрение ирландского суда, если в таком разбирательстве возникнет необходимость. Впоследствии в текст Маастрихтского договора был даже добавлен Протокол об абортах, защищающий статью ирландской конституции. Всё это дало возможность ирландскому суду запретить клиникам предоставлять подобную информацию, а женщинам — перемещение с целью получить услугу в других государствах. Клиники же в свою очередь обжаловали в Европейском суде по правам человека данные решения как непропорциональные меры. Результатом полемики на многих уровнях стало дополнение к «проирландскому» Протоколу в форме Декларации. Декларацией было утверждено право получать и распространять информацию в Ирландии, а также утверждена свобода перемещения с целью получить услуги, если они законны в других государствах-членах. Ирландское правительство провело 3 референдума по данному вопросу, после чего всё же внесло в Конституцию поправки о свободном передвижении с целью получить услуги, законные в других странах ЕС, а также распространять и получать информацию об этих услугах.

Приведённое разбирательство примечательно по двум причинам. Во-первых, оно показало, что интересы потребителей и опора на право ЕВР могут спровоцировать изменения в национальном праве даже в таких чувствительных сферах, как здравоохранение, медицина и социальное обеспечение, где преобладает национальная компетенция. Во-вторых, на пространствах свободного передвижения услуг и товаров нередко схожие проблемные ситуации. Как правило, схожи и логические основы поиска решения: создание новых торговых потоков, конкуренция территорий и необходимость использовать как сравнительные преимущества, так и равенство условий на пространстве ЕВР для всех его территорий.

В целом, знакомство с практикой Суда ЕС позволяет говорить о том, что при передвижении услуг, так же как и при передвижении товаров, принцип свободы выступает основой, а защитные меры необходимо оправдывать. Протекционистская мера проходит многоступенчатый тест: этой мере не должен быть присущ дискриминационный характер, она должна быть выгодна потребителям, наконец, её принятие должно быть соразмерно искомым общим интересам. Функция Суда ЕС состоит в том, чтобы выработать абстрактное суждение. Чаще всего оно адресовано национальному суду, который принимает окончательное решение о правомочности той или иной ситуации. Нерыночные ценности ЕВР (оговоренные, например, в трудовом законодательстве) могут нарушать ожидаемые эффекты либерализации. Задача национальных уровней — поддерживать только те механизмы защиты рынка, которые обоснованы национальными традициями, недискриминационны, разумны и пропорциональны целям этой защиты.

На известное нам дело *Gourmet* (см. главу об интеграции товарных рынков) похоже разбирательство *CaixaBank France* 2002 г.<sup>156</sup>, затрагивающее

<sup>156</sup> Case C-442/02, *CaixaBank France*. ECR 2004. P. 8961.



свободу передвижения банковских услуг. В нём фигурировал французский закон, запрещавший назначать процентную ставку по текущим счетам. Этот закон, де-юре направленный на мобилизацию людей к участию в накопительных системах, де-факто дискриминировал иностранные банки. Затруднения испытывал, в частности, французский филиал испанского банка *La Caixa*. Не имея возможности предлагать французам соответствующую услугу, он не мог конкурировать с французскими банками. Суд ЕС посоветовал национальному суду при принятии решения изучить эффект запретительной меры (то есть применить «тест эффекта»).

Есть немало решений, оправдывающих национальные меры регулирования рынка (подобно решению по делу Кек), поскольку они в какой-то степени выгодны потребителям. Так, в деле *Alpine Investments*<sup>157</sup> был рассмотрен запрет Нидерландов заказывать услуги по телефону. Его обосновали тем, что не все потребители могут принимать ответственные решения. Суд посчитал данный запрет правомочным, так как он повышает безопасность на рынке услуг. Кстати, это решение внесло существенный вклад в формирование логики ЕВР в отношении специфических услуг, при реализации которых ни потребитель, ни поставщик не совершают физический переезд через внутренние границы, а именно: существенно то, что такие услуги всё же подпадают под право ЕВР.

Одним из немногих исключений из свободы передвижения услуг, согласно ДФЕС, стала деятельность, связанная с государственной властью. Как и на пространстве свободного передвижения товаров, это ограничение применимо только в исключительных случаях. Данное положение хорошо иллюстрирует дело *Reyners*<sup>158</sup>, в котором Суд высказал неодобрение в связи с отказом властей Бельгии зарегистрировать гражданина Нидерландов в качестве адвоката. Бельгийская сторона объясняла запрет тем, что голландец со временем может стать судьей, представляющим государственную власть. Суд, однако, учёл тот факт, что голландец, как специалист, мог бы быть полезнее человека с бельгийским гражданством, соответственно, выгоднее бельгийскому государству. Кроме того, если бы Суд признал данный запрет оправданным, то создал бы опасный прецедент по ограничению свобод во всех видах деятельности, где вероятны государственные решения. Например, к этим видам деятельности нельзя относить здравоохранение на том лишь основании, что врач, выдавая справку о смерти, выступает от лица государства. К ним нельзя относить также учителей в государственной школе, работников железной дороги, исследователей, чиновников низкого ранга, но можно отнести архитектора и ночного сторожа в местной администрации в качестве исключения.

Необходимо подчеркнуть, что для предоставления услуги на территории другого государства ЕС, в нём не обязательно регистрироваться или тем бо-

<sup>157</sup> Case C-384/93, *Alpine Investments BV v. Minister van Financiën* ECR. 1995. P. 1195.

<sup>158</sup> Case 2/74, *Reyners*. ECR. 1974. P. 631.

лее проживать. Поставщик услуг сам решает, по законам какой страны ЕВР ему выгоднее работать; соответственно, там и регистрирует свою компанию и беспрепятственно поставляет услуги в любую точку ЕС. В таком контексте право ЕВР действительно способно облегчить и стимулировать мобильность трудящихся. В этом состоит основной посыл либерализации передвижения услуг.

## Права трудящихся

Судебные дела о свободе передвижения услуг и лиц часто находятся на стыке, поскольку право ЕС защищает именно трудящихся на пространстве ЕВР, а не обычных граждан. Приведём показательные примеры из практики Суда ЕС, в которых решение принималось, исходя из положений европейского права о свободе передвижения трудящихся.

Начнём с того, что право на свободу передвижения трудящихся предполагает классические ограничения — мораль, госслужба, охрана здоровья (например, запрет на въезд людей с тяжёлыми формами туберкулёза). Однако, как и на пространстве свободного движения товаров, эти барьеры не должны представлять собой форму скрытой дискриминации.

Франция, следуя национальному морскому кодексу, ограничивала поступление на морскую службу иностранцев: на французском судне согласно кодексу должно быть не менее 50 % моряков-французов, 75 % офицеров-французов, капитаном же мог быть только француз. Франция шла к отмене данного запрета 19 лет. Как и в деле *Reyners*, данное решение было принято в пользу развития госслужбы и свободы передвижения, а не защиты государственных интересов, поскольку иностранец может оказаться для профессии полезнее, чем гражданин.

Запрещено ограничивать в правах ранее судимых людей — гласит одно из положений Директивы о правах граждан 2004/38. Логика в том, что свою вину эти люди уже искупили. Чтобы ограничить мобильность человека либо выслать человека из страны, он должен представлять фундаментальную угрозу обществу. Из этого положения исходил Суд ЕС в решении по делу о судьбе испанца по имени Аитор Отейза Олазабал<sup>159</sup>, который был осуждён во Франции за деятельность, связанную с баскской экстремистской организацией ЭТА. После завершения срока тюремного заключения Франция позволила ему остаться в стране, однако запретила проживать на расстоянии менее 500 км от испанской границы. Целью Франции было ограничить его контакты с бывшими соратниками. Суд посчитал данный запрет обоснованным и минимальным. И действительно, данное ограничение в большей мере, чем экстрадиция в Испанию, способствует поддержанию государственной безопасности.

<sup>159</sup> Case C-100/01 *Ministre de l'Intérieur v Aitor Oteiza Olazabal*. 2002. ECR. P. 10981.

В деле *Van Duyn* 1974 г.<sup>160</sup> Суд ЕС пошёл на сложное и противоречивое решение. Оно связано с применением ключевых статей Договора, учреждающих право на свободное передвижение трудящихся и запрещающих дискриминацию по признаку национальности при реализации свободы передвижения работников (в отношении оплаты их труда и других условий занятости). Более того, они указывают на право гражданина ЕС принимать реально предлагаемую работу в пределах всей территории ЕВР и разрешают трудящемуся остаться на территории одного из государств-членов после завершения трудовой деятельности в этом государстве. Надо сказать, что право остаться в принимающей стране после окончания трудовой деятельности имеет очень большое значение, так как иначе трудящийся боялся бы потерять связь с родиной и налаживать новые связи. Однако в Договоре есть принципиальная оговорка о том, что названные права ограничены соображениями общественного порядка, общественной безопасности и здравоохранения. В деле *Van Duyn* Суд ЕС высказал своё суждение как раз по одному из способов защиты общественной безопасности.

Так, Суд рассматривал отказ Великобритании гражданке Нидерландов во въезде на территорию страны с целью трудоустройства в церковь сайентологии. В своём решении Суд оправдал действия Великобритании, хотя и отметил, что отказ во въезде нарушает Ст. 45, позволяющую гражданам ЕС принимать предложение о работе. Суд также указал на то, что отказ можно трактовать и как акт дискриминации, поскольку Великобритания не запрещала своим гражданам работу в этой церкви. Решение не в пользу гражданки Нидерландов (и, соответственно, не в пользу свободы передвижения, а в оправдание барьера) было принято, поскольку определяющей для Суда стала позиция Великобритании о пагубном влиянии церкви сайентологии на поведение человека. Исходя из этой позиции, запрет на въезд человека, добровольно пожелавшего работать в этой церкви, был оправдан как способ защиты от потенциальной угрозы обществу, которую создал бы данный въезд. Суд принял во внимание, что в отсутствие возможности выдворять из страны своих граждан, работающих в этой церкви, такой запрет стал одним из немногих способов противодействовать распространению её влияния.

Большая группа решений Суда базируется на определении трудящегося. По праву ЕС трудящимся называют даже стажера, не получающего финансовое вознаграждение за свою работу. Важно лишь соблюсти два условия: трудовая деятельность должна быть не мифом, а реальностью, и находиться под контролем. В деле *Kempf*<sup>161</sup> Суд ЕС восстановил в праве на государственную материальную помощь гражданина Германии, работавшего учителем музыки в Нидерландах и получавшего зарплату ниже прожиточного

---

<sup>160</sup> Case 41/74 *Van Duyn v. Home Office*. ECR. 1974. P. 1337.

<sup>161</sup> Case 139/85, *Kempf v. Staatssecretaries van Justice*. ECR. 1986. P. 1741.

минимума. В деле *Steymann*<sup>162</sup> Суд отменил отказ Нидерландов в праве на жительство иностранцу, работавшему сантехником в религиозном сообществе и получавшему вознаграждение одеждой, жильём и пропитанием.

Обращает на себя внимание тот факт, что право на равное обращение распространено на членов семей трудящихся, а именно: толкование Суда ЕС по делу *Christini*<sup>163</sup> помогло гражданке Италии, легально проживавшей во Франции, вдове, многодетной матери, получить социальную льготу — скидку на железнодорожные билеты во Франции, которая распространяется на многолетних трудящихся французов. Суд принял во внимание, что покойный муж довольно долго работал во Франции.

Сходное широкое понимание Суд ЕС продемонстрировал в деле *Castelli*<sup>164</sup> ещё об одной итальянке, жительнице Бельгии. Суд установил её право на пенсию от бельгийского государства на основании запрета дискриминации зависимых от работника родственников.

Интерес представляет дело *Ingrid Boukhalfa*<sup>165</sup> о бельгийке, работавшей в посольстве Германии в Алжире, недовольной размером своего оклада, равного окладу работавших в посольстве граждан Алжира. Суд ЕС разъяснил, что к этому делу применимо право ЕС, так как контракт бельгийки связан с Германией. Поскольку её подоходные налоги идут в Германию, да и пенсию ей будет выплачивать Германия, она должна быть уравнена в правах с немецкими работниками посольства. В своём решении Суд учёл основополагающий принцип единого рынка — запрет дискриминации граждан государств-членов по признаку национальности.

Принцип равенства в оплате и условий труда действует в отношении граждан третьих стран, если соответствующая формулировка о недискриминации вложена в Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве. Это, кстати сказать, скорее препятствует свободе передвижения, нежели способствует, так как поставщиков и кандидатов за достойную оплату почти всегда можно найти и внутри ЕС. Тем не менее, если кому-то удалось реализовать себя на пространстве единого рынка ЕС, то защитить своё право на достойное вознаграждение и равные условия труда возможно. Так, по Соглашению о партнёрстве и сотрудничестве между ЕС и Россией, в отношении граждан РФ, ведущих трудовую деятельность в ЕС (т. е. являющихся акторами ЕВР), действует положение о равенстве условий труда с гражданами ЕС. На данном положении была построена защита в Суде ЕС по делу Симутенкова<sup>166</sup> о российском футболисте, отстаивавшем свои права в испанском футбольном клубе. Надо сказать, что упомянутое разбирательство длилось так долго,

<sup>162</sup> Case 196/87, *Steymann v. Staatssecretaries van Justice*. ECR. 1988. P. 6159.

<sup>163</sup> Case 32–75. *Anita Cristini v Société nationale des chemins de fer français*. ECR. 1975. P. 01085.

<sup>164</sup> Case 261/83. *Carmela Castelli v Office National des Pensions pour Travailleurs Salariés (ONPTS)*. ECR. 1984. P. 3199.

<sup>165</sup> Case C–214/94, *Ingrid Boukhalfa*. ECR. 1996. P. 2253.

<sup>166</sup> Case C–265/03, *Simutenkov*. ECR. 2005. P. 2579.

что российский футболист ещё до окончания дела покинул испанский клуб. Зато отныне все российские футболисты уравниены в правах с футболистами ЕС и перестали попадать под понятие «легионер».

Названные решения значительно увеличивают потенциал мобильности экономически активного населения, добавляют оснований получить искомое гражданство и все социальные блага принимающего государства. Однако есть и другие аспекты права ЕС, которые снижают этот потенциал.

Прежде всего следует отметить, что в сферах занятости и социальной защиты «принцип взаимного признания» значительно уступает по силе «принципу запрета дискриминации» или равного обращения с отечественными и иностранными гражданами. В Ст. 12 Основополагающего договора принцип равного обращения сформулирован так: любая дискриминация по признаку национальности должна быть запрещена. Итальянский исследователь Ф.К. Падоя Схьоппа приводит абсурдный, но весьма показательный пример. Она говорит следующее: «Немецкая фирма сегодня с лёгкостью может импортировать ликёр «Кассис» из Дижона; но если она задумает импортировать из Дижона рабочих в Германию с целью производить «Кассис» в долине Рейна, то не сможет платить им французские заработные платы и французскую пенсию, равно как не сможет предоставлять французам выходной в французский национальный праздник 14 июля. Парадоксально, но им будут платить немецкие зарплаты, потому что в противном случае фирма будет обвинена в дискриминации»<sup>167</sup>. И действительно, чтобы работать в другой стране единого рынка, трудящемуся придётся приобщиться к его нормам, отказаться от связи с родиной с её нормативными стандартами, а принимающему государству применять к нему так называемое равное обращение. В одних случаях это приводит к снижению трудовой мобильности: француз не едет в Португалию, так как знает, что получит за свою работу меньшую зарплату, чем на родине; в других — в дополнение создан барьер для ненужной конкуренции со стороны иностранной (дешёвой) рабочей силы: немецкая фирма не мотивирована приглашать на работу поляка, т. к. ему необходимо платить столь же высокую зарплату, что и местному рабочему, в третьих — снижена эффективность производственной деятельности, поскольку невозможно сэкономить на низкой стоимости иностранной рабочей силы. По этой же причине экспорт и импорт товаров, услуг и капиталов выгоднее, нежели ввоз и вывоз рабочей силы. В определённом смысле ситуация устраивает акторов ЕВР больше, нежели обратная: «принцип взаимного признания», в случае его примата, создавал бы для местной рабочей силы в богатых странах риск потери занятости, а приезжие из бедных стран были бы менее мотивированы искать работу в богатых странах. Вопрос избирательной гармонизации социальных стандартов не поставлен. Официальный Евросоюз полагает, что важнее конкуренция стандартов,

<sup>167</sup> Padoa Schioppa F.K.. Mutual Recognition, Unemployment and the Welfare State. European Network of Economic Policy Research Institutes – ENEPRI. Working Paper № 13. September 2002. P. 7–8.

другими словами, реализация тех возможностей, которые такая конкуренция даёт догоняющим и лидирующим экономикам.

Следующая проблема проистекает из необходимости обеспечить социальные условия для свободного передвижения гражданина и его семьи. Гарантии предусмотрены только для трудящихся и членов их семей. Государства неохотно идут на подключение неработающих лиц к национальным системам социального обеспечения, поскольку такие системы созданы именно для своих. Институты ЕС в данном вопросе поддерживают государства; соответствующая позиция ЕС отражена, в частности, в Директиве Совета 90/364/ЕЭС «О праве на проживание» 1990 г. Названная Директива, учреждая свободу передвижения неработающих граждан с целью проживания, предупреждает, что эта свобода распространена на граждан ЕС только при условии, что они не станут обузой для принимающего государства. Приезжий должен располагать медицинской страховкой и финансовыми ресурсами (например, пенсионеры — иметь пенсию, студенты — стипендию), достаточными для того, чтобы не просить помощь. Названный акт претерпел несколько поправок, последний раз — в 2004 г. (за номером 2004/38/ЕС), но основной его смысл сохранён. Наличие средств к существованию как необходимое условие пребывания оговорено также в специальной Директиве о студентах 93/96.

Значит, право свободно проживать, хотя и перестало быть исключительной прерогативой работников, зависит от степени финансовой самостоятельности граждан. Малоимущие де-факто не свободны, что автоматически даёт дополнительные преимущества богатым государствам Евросоюза и снижает шанс бедных государств догнать богатых.

Надо сказать, что потребитель может претендовать на возмещение стоимости лечения или стипендию для оплаты услуг в другом государстве, но в пределах, предусмотренных в социальной системе своего государства. К этой важной оговорке Суд ЕС пришёл в решениях по делам *Decker* и *Kohl*<sup>168</sup>, что также создаёт односторонние потоки капиталов — от бедных стран к богатым — для оплаты качественных услуг.

Аналогично тому, как были решены многие дела по вопросам равной оплаты труда — через систему минимального заработка, для решения вопроса равного доступа иностранных абитуриентов в высшие учебные заведения Суд ЕС положительно реагировал на такую норму, как установление минимального балла на вступительном экзамене. Он полагал, что она в равной мере относится ко всем абитуриентам.

Таким образом, приезжие не стали подрывной экономической силой внутри принимающих стран; принципы и правила ЕВР не дали дорогу «социальному демпингу». Нередко запрет дискриминации по признаку национальности не защищает выходцев из догоняющих стран.

---

<sup>168</sup> Case C-120/95. *Nicolas Decker v Caisse de maladie des employés privés*. ECR. 1998. P. 1831. Case C-158/96. *Raymond Kohll v Union des caisses de maladie*. ECR. 1998. P. 1931.



При становлении свободы передвижения трудящихся проявила себя проблема пенсионной дискриминации. Гражданин, проработавший длительное время в разных странах ЕС, но ни в одной не набравший минимальный трудовой стаж, был обделён пенсионной системой. В 2006 г. со вступлением в силу Регламента ЕС 883/2004 проблема была решена: произведённые отчисления, как и стаж, суммируют (формула конкретизирована в Ст. 50–60 Регламента), и они не могут быть аннулированы по факту переезда в другое государство.

Ещё один фактор, ограничивающий мобильность граждан ЕС, — нелояльное отношение принимающего государства к языковым знаниям работников-иностранцев. Обеспечение права доступа к профессии предполагает, что требование к работникам о знании государственного языка представляет собой меру косвенной дискриминации, если этого знания не нужно, чтобы выполнять обязанности на конкретной должности. Дискриминационным следует признать требование к кандидатам на должность предоставлять соответствующий сертификат, полученный в строго определённом месте, если есть другие официальные документы, подтверждающие знание языка.

Однако нередко требования работодателей бывают выше тех, что диктует профессия. Они могут быть оправданы необходимостью сохранить культурное многообразие, тем более, если речь идёт о найме на работу в государственном учреждении. Показательно в этом смысле дело *Groener*<sup>169</sup>. В нём Суд ЕС дал оценку языковым требованиям Ирландии к приезжим. При приёме на работу в Ирландии в качестве преподавателя живописи, иностранка провалила экзамен на знание гэльского языка (одного из 3 государственных языков). Не был принят в расчёт ни один оправдательный довод: ни то, что она была художницей, а не лингвистом или *PR*-менеджером, а потому ей было трудно сдать этот экзамен; ни то, что преподавания живописи на гэльском от неё никто не требовал. Суд указал на наличие дискриминации, поскольку даже не всякий ирландец может изъясниться на гэльском. Тем не менее, в решении он принял во внимание два факта: во-первых, то, что работу предложило государственное бюджетное учреждение (обязанное учитывать в своей работе государственные интересы и политику), во-вторых, то, что меры властей по повышению уровня знаний этого языка давали эффект (выражая мысль на языке права ЕС, эти меры были пропорциональны задачам, на которые были нацелены). Следовательно, выслушав доводы ирландской стороны, которая руководствовалась именно интересами защиты языка, судебная инстанция оправдала запрет на въезд иностранки.

Таким образом, согласно праву ЕС, дело может быть принято в пользу защиты иного интереса, нежели расширение свободы передвижения. Это справедливо при условии, если приведенные доводы достаточно основательны, а также, если запретительная мера позволяет достичь искомой цели защиты

<sup>169</sup> Case 379/87, *Groener*. ECR. 1989. P. 3967.

иного интереса. Однако, если предполагаемый эффект от запретительной меры ничтожен, решение будет принято в пользу свободы передвижения. Так ЕС сводит к минимуму факты косвенной дискриминации активного населения.

Логике Суда нередко критикуют поборники морали и нравственности в вопросе свободы предпринимательства. Они считают её предельно либеральной и безупречной, поскольку она допускает возможность передвижения негативных явлений. Например, в деле *Jany*<sup>170</sup> Суд защитил предпринимательскую деятельность женщин из Чехии и Польши, которые зарабатывали проституцией в Нидерландах, платили за аренду помещения, получали ежемесячный доход и декларировали его в налоговой службе. Их деятельность в полной мере подпадала по Ст. 49 Договора, предусматривающую право предпринимателей вести трудовую деятельность, а компаний — учреждать свои представительства на территории ЕВР на недискриминационной основе. Тот факт, что проституция аморальна, не изменил вердикт Суда, поскольку упомянутая деятельность практиковалась в Нидерландах в рамках закона.

Подобные оправдательные решения, если рассуждать в логике моралистов, создают повод для снижения планки моральных норм. К чести Суда ЕС надо отметить, что он не имеет соответствующих полномочий и оставляет за государством право действовать на своё усмотрение в такой чувствительной сфере. Если бы государства-члены решили выдворять проституткок-иностранок, то, следуя известной логике ЕВР, Суд, полномочный высказаться по такому поводу, был бы вынужден оценить эту меру как противоречащую свободе передвижения трудящихся, поскольку данная мера в силу ничтожности её эффекта была бы не в состоянии повысить общий уровень нравственности и здоровья общества.

Тем не менее критиковать Суд уместно не столько с моральных позиций, сколько с исследовательской точки зрения. Повод, как нам кажется, создало приведённое выше решение по делу о сайентологии, где Суд одобрил принятые государством доступные меры для обеспечения безопасности, даже когда оно не может навязать надлежащее поведение своим гражданам.

Нельзя не отметить ещё одну составляющую свободы передвижения услуг и экономически активного населения — взаимное признание свидетельств об образовании и профессиональной квалификации. Условия взаимного признания весьма непросты.

Первый план продвижения к взаимному признанию свидетельств о квалификации посредством координации систем образования, датированный 1975 г., потерпел фиаско. В те годы ЕЭС было не готово к аккордному решению в данной области и пошло по пути постепенного утверждения принципа взаимного признания в каждой профессии. На этого были потрачены годы. Например, на принятие решения по Директиве о взаимном признании квалификации архитектора ушло 17 лет. До весны 2007 г. данный вопрос

<sup>170</sup> Case C-268/99. Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaris van Justitie. ECR. 2001. P. 08615.

регулировало множество нормативных актов: во-первых, 12 директив, устанавливающих минимальные требования к качеству образования и правила гармонизации профессиональной подготовки в сферах здравоохранения и архитектуры; во-вторых, три директивы, определявшие требования к дипломам в зависимости от срока обучения; в-третьих, особые нормы для сфер юриспруденции, транспорта, торговли.

В 2007 г. вступила в силу Директива 2005/36/СЕ Парламента и Совета ЕС о взаимном признании профессиональных дипломов. Она вобрала секторальные и общие директивы, став центральным элементом законодательства ЕС в соответствующей области, но упростила всю систему ненамного.

В Директиве проведено различие между двумя видами занятости — постоянной и временной. В зависимости от этого предусмотрены разные процедуры признания дипломов. Согласно тексту акта лишь к временной работе можно приступить сразу, как она появится. Тем не менее рекомендовано зарегистрироваться в принимающем государстве. Условие о регистрации необязательно, так как право на пребывание гарантировано самим Договором. Однако оно нацелено на дисциплинарный контроль и удобно для самого лица. Имея документ о регистрации, легче отстоять свои права на жильё, пенсию и т. п. Директива разрешает государствам-членам в целях обеспечения безопасности требовать от прибывающих лиц ежегодно декларировать свои намерения вести трудовую деятельность на их территории. Отправка декларации (факсом или электронной почтой) — процедура необременительная для большинства граждан ЕС. Однако необходимость указывать в графах такие данные, как адрес места постоянного жительства и наличие медицинской страховки на время пребывания в стране, для части населения создаёт затруднения. Ещё большую проблему для лиц, не имеющих чёткого представления о своих трудовых планах, представляет условие отправлять первичную декларацию в принимающую страну за 5 месяцев до приезда. Государствам не запрещено запрашивать копии документов, конкретизирующих сведения декларации, и в исключительных случаях требовать перевода присланных бумаг, а принимающим предприятиям — проводить тестирование на профпригодность лиц, получивших квалификацию в странах ЦВЕ в социалистический период.

Обладатель диплома, выданного в одном государстве-члене, имеет право на постоянную работу в другом только по прошествии от двух до пяти лет занятости по специальности (в акте установлены сроки по каждой специальности), и то в случае, если национальные нормы не допускают иных сроков. Устройству на постоянную работу предшествует обращение за признанием квалификации в специальные органы принимающего государства-члена. Срок рассмотрения дела — три месяца; если диплом выдан государством до даты его официального вступления в ЕС, то четыре. Дополнительно необходимо представить копии (а в исключительных случаях перевод на язык принимающего государства) документов о гражданстве, медицинском страховании и финансовой состоятельности, а также документы, свидетельствующие

о наличии необходимого стажа работы по специальности, отсутствии судимости и отстранения от деятельности по специальности за допущенные в прошлом служебные ошибки.

Далее в Директиве перечислены обязанности и права акторов ЕВР в рамках процедур признания профессиональной квалификации. Например, если принимающая организация намерена провести тестирование соискателя постоянной должности, то способ проверки — экзамен или испытательный срок продолжительностью до 3 лет — соискатель может выбрать сам. В случае открытия вакансии стажёра, принимающая сторона не может преследовать коммерческую образовательную цель, поэтому, плата за стажировку должна быть минимальной. По возможности, стажёру должна быть назначена стипендия. Уровень требований тестов на знание языка принимающего государства должен быть соизмеримым с требованиями к самой профессии. Наконец, отказ в признании профессиональной квалификации должен быть оформлен в виде мотивированного заключения органа, выдавшего отказ. При положительном же решении о признании квалификации, иностранцу вменяется в обязанность информировать потребителей о том, где получен его профессиональный диплом.

Таким образом, признание профессиональной квалификации нельзя назвать простой формальностью. К аналогичному выводу приходит исследователь Е. В. Постникова. Она пишет, что принцип взаимного признания не предоставляет гарантий на трудоустройство лицам, обладающими специальными профессиональными квалификациями; квалификация продолжает быть объектом контроля принимающего государства<sup>171</sup>. Нередки нарушения. Вывод подтверждают и опросы общественного мнения.

Стоит сказать, что данная система норм была создана для граждан, получивших ту или иную профессию в одном из государств-членов и пожелавших сделать карьеру в рамках той же профессии в другом государстве-члене. Для желающих же продолжить учёбу или подтвердить свой диплом в академических целях сформирована отдельная система взаимного признания и соответствующие национальные центры рассмотрения дел — «NARIC-центры». Формирование общего «Европейского пространства высшего образования» также служит цели облегчить сопоставление дипломов и обеспечить рост взаимного доверия. В тех отраслях знаний, где гармонизация программ образования не завершена, Комиссия и Совет, а также ЮНЕСКО рекомендуют использовать приложение к диплому, в котором отражены результаты успеваемости его владельца и дано описание национальной системы высшего образования для данной отрасли.

Как видно, сформированный на сегодняшний день порядок передвижения лиц по пространству ЕВР можно охарактеризовать как относительно свободный, хотя и громоздкий и не во всём совершенный.

---

<sup>171</sup> Постникова Е.В. Свобода предоставления услуг в Европейском союзе: правовой аспект. Автореф. дис. на соискание степени к.ю.н. М. 2010.

## Глава 8

### Свобода передвижения капиталов

Создание экономического и валютного союза (ЭВС) со свободой движения капиталов — логичное продолжение цепи мероприятий по обустройству единого рынка — означает увеличение предложения денег, возможность для приумножения торговых потоков и выравнивания условия для бизнеса в разных странах ЕС, соответственно, снижение соответствующих рисков, которым подвержены догоняющие экономики. Благодаря единой валюте теоретически возможно создание прозрачных условий для совершения расчетов и сравнения цен, а практически — ликвидация расходов на обмен валют и страхование рисков, связанных с неверным предсказанием колебаний валют и изменений обменного курса. Тем самым ЭВС способствует большей предсказуемости условий трансграничной конкуренции.

Строительство валютного союза включало реализацию трех задач: обеспечение свободы передвижения капиталов, исполнение государствами Маастрихтских критериев номинальной конвергенции, переход к единой денежно-кредитной политике.

### Правила передвижения капиталов

Известно, что формулировки Римского договора относительно трансграничного движения капиталов были весьма расплывчаты. Так, для упразднения ограничений в передвижении капиталов, запрета дискриминации по признаку национальности и территориальной принадлежности в статье 67 предусматривался переходный период, в течение которого свобода передвижения капиталов для надлежащего функционирования общего рынка будет обеспечена по мере необходимости. Статья 68 обязывала государства ЕС быть настолько либеральными, насколько это возможно. Статьи не имели прямого действия.

В ранних директивах Сообщества, относящихся к 1960 гг.<sup>172</sup>, существовавшие способы передвижения капиталов были разделены на категории. Прямым инвестициям, в том числе с целью поглощения, директивы предписывали либерализацию. В отношении других трансфертов государствам было разрешено сохранять ограничения, если свободное движение этих ка-

---

<sup>172</sup> Подробнее о становлении свободы передвижения капиталов см. *Regulating the Internal Market*. Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar. 2006. P. 181–209.

питалов вступало в противоречие с целями национальной экономической политики. В отношении физического вывоза или ввоза финансовых активов государства могли не принимать никаких мер по либерализации. На этом фоне Суд ЕС вынужден был проявлять осторожность. В решении по делу Касати<sup>173</sup> он заявил, что полная свобода передвижения капиталов может подорвать экономическую политику одного из государств-членов и нарушить его платежный баланс.

В Директиве 88/361/ЕЕС 1988 г. свобода движения капиталов была названа целью и одновременно средством для достижения целей ЕС. Текст Директивы сопровождало приложение номенклатуры способов передвижения капиталов и платежей, подлежащих либерализации. Государствам-членам вменялось в обязанность обеспечить свободу передвижения кредитов, ссуд, гарантийных обязательств, трансферов по страховым контрактам, физического экспорта и импорта капиталов, платежей, связанных с передвижениями товаров, услуг, заработков.

Тем не менее подходы Суда ЕС в конце 1980-х гг. оставались осторожными. Пример — решение по делу Ламбер<sup>174</sup>. Продавец скота из Люксембурга принимал наличные из других стран, тогда как законом его страны платежи в иностранной валюте могли быть получены только через банк. Суд признал требования люксембургских властей обоснованными, так как они касались способа, при помощи которого продавец получал прибыль, но не ограничивали возможности торговли.

Прямые формулировки о свободе передвижения капиталов были включены в Маастрихтский и Амстердамский договоры. Статьей 56 Амстердамского договора запрещены барьеры на пути свободы передвижения капиталов между государствами ЕС, а также государствами ЕС и третьими странами. Очевидно, что с ростом потоков капиталов, номинированных в евро, между ЕС и остальным миром была увязана цель повышения статуса евро и его глобального использования как международной резервной валюты, валюты торговых расчетов и инвестиций. Вместе с тем в статье 57.1 было разрешено применять в отношении третьих стран ограничения в четырех сферах: прямые инвестиции, учреждение компаний, предоставление финансовых услуг и допуск ценных бумаг на рынки капитала. В противовес в статье 58.1 была запрещена дискриминация по признаку национальности в приобретении акций предприятий государств-членов, земли под застройку и т. п.

Но главным образом в статье 58 сохранены в силе возможности для дискриминации по признаку места происхождения и приложения капитала. А именно: статья разрешает устанавливать процедуры декларирования движений капиталов с целью получения административной и статистической информации и позволяет государствам-членам использовать национальные

<sup>173</sup> Case 203/80 Criminal Proceedings against Casati (1981) ECR 2595.

<sup>174</sup> Case 308/86 Criminal Proceedings against Lambert (1988) ECR 4364.



налоговые льготы. Тем самым, с одной стороны, поощряется налоговая конкуренция, многообразие традиционных режимов и эффективность фискальной политики, с другой, оправданы отдельные налоговые ограничения на свободу передвижения капиталов по соображениям общественной безопасности.

Отсюда — неувидительны судебные решения о предотвращении нелегальной активности, уклонения от уплаты налогов, отмывания денег и терроризма. Например, по делу Бордеса<sup>175</sup> об итальянце, покидавшем Испанию и остановленном на французской границе на основании несанкционированного Испанией вывоза 50 млн песет. Бордеса был арестован, а средства конфискованы. Уведомительный порядок был принят совместимым с правом ЕВР, в случае, если он оправдан соображениями общественной безопасности и не выходит за рамки необходимого. Примером такого порядка могла бы быть предварительная незатратная декларация, дающая исчерпывающую информацию о сути планируемой операции и личности заявителя.

Из решений 2002–2003 гг. по делам о «золотых» акциях<sup>176</sup> следует, что требование о предварительном санкционировании оправдано защитой финансовых интересов государства в случаях приватизации государственных предприятий, выполняющих услуги общэкономического значения и стратегические функции, если такое требование основано на принципе недискриминации и пропорциональности и заранее известно заинтересованным предприятиям.

Наряду с тем что налогообложение остается в сфере национальной компетенции, в Директиве о дочерних и материнских компаниях 90/435/ЕЕС 1990 г. содержится положение о недопущении двойного налогообложения, ограничения трансграничного передвижения капиталов, дискриминации работающих на территории страны иностранных капиталов, что по идее должно подталкивать государства к внесению изменений в национальное налоговое законодательство.

Интерес представляет решение Суда ЕС по делу Труммер и Майер<sup>177</sup>: национальный закон, запрещающий регистрацию ипотечных кредитов в валюте другого государства ЕС, снижает гарантии полного возврата долга (ввиду вероятной девальвации) и привлекательность данного вида вложения капитала (так как стороны будут нести дополнительные затраты из-за необходимости регистрации и оценивания долга в национальной валюте). В данном решении Суд защитил преуспевающие государства и держателей капиталов в сильных валютах.

<sup>175</sup> Joined cases C–358/93 and C–416/93, [1995], ECR I–361, criminal proceedings against Aldo Bordessa and others.

<sup>176</sup> Case C–483/99 Commission versus France (2002) ECR I–4781, Case C–367/98 Commission versus Portugal (2002) ECR I–4731, Case C–503/99 Commission versus Belgium (2002) ECR I–4809, Case C–90/81 Commission versus United Kingdom (2003) ECR I–4641/

<sup>177</sup> Case C–22/97 Trummer and Mayer (1999) ECR I–1661.

В целом же можно считать, что уже к концу 1990-х гг. ЕС достиг свободы движения капиталов.

### **Экономический и валютный союз**

Очевидно, что пространство свободного передвижения капиталов может достичь большего в условиях валютного регулирования (экономического и валютного союза — ЭВС). Эта логика подсказана развитием других свобод. Так, состоялся перевод денежно-кредитной политики в наднациональную компетенцию; Европейский центральный банк (ЕЦБ) пополнил список институтов наднационального толка (при сохранении органов межправительственного уровня в мониторинге и решении проблем ЭВС: Совета министров экономики и финансов, Еврогруппы и вспомогательных органов — Экономического и финансового комитета и Комитета по экономической политике). Главной целью ЕЦБ стало обеспечение стабильности цен, Маастрихтские критерии (особые критерии членства в валютном союзе, которые были включены в Маастрихтский договор) же должны были ей способствовать. Эти критерии предусматривали соблюдение государствами условий валютной и бюджетной дисциплины: темпы инфляции не должны превышать более чем на полтора процента средний аналогичный показатель в трех странах с наименьшим ростом цен, процентные ставки по долгосрочным кредитам не должны превышать более чем на два процента средний показатель в трех странах с наименьшим уровнем инфляции, национальная валюта не должна девальвироваться, а ее обменный курс — выходить за пределы допустимых колебаний в течение двух лет, предшествующих вступлению страны в ЭВС, дефицит госбюджета не должен превышать 3 %, а госдолг — 60 % ВВП. Пактом стабильности и роста государства взяли на себя обязательство строго исполнять указанные критерии и согласились на санкции за несоблюдение дисциплины.

Для укрепления свободы передвижения капиталов в рамках ЭВС после официального старта в 1999 г. были предприняты действия для обеспечения единства рынков финансовых и банковских услуг. Например, в Банковской директиве 2006/48, заменившей собой директиву 2000/12 «Европейский банковский кодекс», были собраны воедино и уточнены правила распространения принципов единого рынка на банковский сектор. В Директиве речь идет о принципе взаимного признания лицензий банков государств-членов на всей территории ЕВР, принципе страны учреждения/«домашнего» надзора, унификации стандартов лицензирования банковской деятельности и требований пруденциального надзора. Директивой о рынках финансовых инструментов «MiFID» 2004/39 инвестиционным компаниям государств-членов предоставлено право действовать на территории всего единого рынка; введены правила деятельности бирж и других подобных торговых площадок по хранению и прозрачной отчетности сделок с ценными бумагами.

С вступлением в силу в 2013 г. второй Директивы о платежеспособности страховых компаний «Solvency II» кодифицированы тринадцать директив, относящихся к сектору страхования.

В 2007 г. Директивой Парламента и Совета 2007/64 учреждено единое платежное пространство (Single Euro Payment Area) с целью упразднения до конца 2012 г. различий между внутренними и трансграничными платежами в евро.

Надо сказать, что финансовая стабилизация, предусмотренная в ЭВС, может быть причиной «угнетения» предпринимательской активности и, соответственно, низких темпов экономического роста. Очевидно, главная цель ЕЦБ и Маастрихтские критерии вступили в некое противоречие с основной целью ЕС, заключающейся в обеспечении социального благополучия и сбалансированного развития его территорий, удовлетворение потребностей населения в занятости, создающей платежеспособный спрос. Однако Маастрихтские критерии были оправданы другими целями: необходимостью снизить чрезмерно высокий уровень государственных расходов и обеспечить евро репутацию стабильной валюты. Как отмечает Стрежнева М.В.<sup>178</sup>, при проведении единой денежно-кредитной политики выбор между монетаризмом и кейнсианством был сделан не в пользу последнего. Этот выбор не вступал в противоречие, пожалуй, только с экономической политикой Германии, где сдерживание роста зарплат не угнетало экономическую активность; страна получает достаточно прибыли от внешнего спроса.

Финансово-экономический кризис, разразившийся в Европе и мире в конце 2000-х гг., обнаружил в устройстве ЭВС эту проблему. Кризис оказал существенное негативное воздействие на торговлю, инвестиционную активность и занятость, свел на нет многие количественные достижения единого рынка. Данные<sup>179</sup> свидетельствуют о следующем. Годовые показатели ПИИ между государствами-членами выросли с 64 млрд евро в 1992 г. до 700 млрд евро в 2007 г., за годы же кризиса они упали до уровня вдвое ниже докризисного. С начала 1990-х гг. и до кризиса ежегодно создавалось дополнительно в среднем по 2,5 млн новых рабочих мест (таким образом, к 2008 г. ЕС удалось обеспечить занятость 70 % рабочей силы), но столько же ежегодно терялось в кризисный период. Наконец, с начала 1990-х гг. и вплоть до 2008 г. единство рынка и последующая валютная интеграция создавали ежегодную дополнительную прибавку к совокупному ВВП в 2,1 % или около 230 млрд евро, но за один только 2009 г. реальное сокращение ВВП составило 700 млрд В 2012 г. совокупный ВВП ЕС сократился еще на 0,3 %.

<sup>178</sup> Стрежнева М.В., Прохоненко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН. 2013. Стр. 20–21.

<sup>179</sup> 20 years of the European Single Market. Together for new growth. Main achievements. L. 2012. P. 13–14. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publications/docs/20years/achievements-print\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/20years/achievements-print_en.pdf)

В экспертной среде развернулось острое обсуждение выгод и издержек валютной интеграции, а также взаимозависимости двух конструкций — единого рынка и валютного союза. В частности, был поставлен вопрос: «Может быть, главную причину кризиса следует искать в несовершенствах ЕВР?».

Для догоняющих экономик участие в Экономическом и валютном союзе стало проверкой на прочность, и только для стран ядра ЕС — реальным стимулятором экономического развития. Оптимистичные ожидания, связанные с возможностью пользоваться благами и шансами интеграции, сыграли с населением и экономическими акторами догоняющих стран злую шутку. А именно, включение в пространство единого рынка сопровождалось трансфером не столько технологий и производственных навыков, сколько товаров и услуг, причем гораздо мощнее был поток из стран ядра в страны-новички нежели обратный поток. Причина — относительная неконкурентоспособность и одновременно повышенный спрос на продукцию ведущих экономик. Следствием же стало отрицательное сальдо в торговых балансах догоняющих стран.

Цены на продукцию транснациональных корпораций задавали ориентир для несвязанных с экспортом местных производителей, желавших получить сопоставимый уровень доходов. Дисциплинирующее воздействие конкуренции на стратегию ценообразования компаний догоняющих стран проявлялось лишь в небольшом числе отраслей<sup>180</sup>. Ожидания подталкивали вверх спрос и цены, вслед за ними росли зарплаты и долги компаний и государств. Если в ЕС-15 коэффициент вариации цен конечного потребления снизился за 1995–2005 гг. на 4,8 %, то в ЕС-25 за тот же период на 13,3 %. Опережающий рост заработной платы во всех догоняющих странах не сопровождался аналогичным прогрессом производительности труда. В 1997–2007 гг. среднегодовые темпы роста среднедушевой оплаты труда в так называемых странах PIIGS (Португалии, Ирландии, Италии, Греции и Испании) выросли на 5,9 %, что почти вдвое превышало совокупный показатель пятерки благополучных (Австрии, Бельгии, Германии, Нидерландов и Франции) — 3,2 %. При этом показатели роста производительности труда в PIIGS и пятерке благополучных были почти равны (соответственно, 1,3 и 1,2 % в год). В результате удельные затраты на рабочую силу в странах PIIGS за этот период увеличились на 32 %, а в пятерке благополучных — только на 12 %<sup>181</sup>.

Подчеркнем, что единство рынка выступило катализатором кризисных явлений ЭВС, поскольку конвергенция цен и заработных плат, легкий доступ к капиталу были его вполне естественными проявлениями, низкая же

<sup>180</sup> Исследования свидетельствуют об общем по ЕС снижении цен в сферах телекоммуникаций, железнодорожных перевозок, электроэнергетики. См., например, Market Opening in Network Industries. Copenhagen Economics September 2005 [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/economic-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/index_en.htm)

<sup>181</sup> Кризис евро, или Потерянная парадигма. Под ред. У. Дадуша. Фонд Карнеги. Доклад. Июнь 2010. [Электронный ресурс]. URL: [http://carnegieendowment.org/files/Carnegie\\_Euro\\_Crisis\\_rus1.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Carnegie_Euro_Crisis_rus1.pdf) Стр. 12.

мобильность населения оказалась его слабым местом. Инструменты единого внутреннего рынка, такие как беспрепятственное передвижение и конкуренция, которые по идее должны были выравнивать экономические потенциалы и уровни жизни государств-членов, а также противодействовать потенциальным кризисам, оказались эффективны только в ограниченном числе сфер. Переход на единую валюту либо привязка к ней лишь сделали позицию отстающих еще более уязвимой (евро автоматически повысило рейтинг доверия догоняющих стран и позволило им легче получать кредиты). Данное обстоятельство ускорило процессы роста зарплат, цен, раздувания государственного сектора. ЕВР и ЭВС показали низкую эффективность при взаимодействии. Положительные тенденции в развитии рынка в первое десятилетие существования Экономического и валютного союза следует скорее объяснять благоприятной экономической конъюнктурой. Однако перед лицом крупных экономических проблем существующие механизмы корректировки экономической активности на уровне ЕВР (свобода передвижения и конкуренция) и ЭВС (Маастрихтские критерии) оказались слабы. Маастрихтские критерии, в частности, не учитывали ни поведения частного сектора, ни тенденции в формировании заработных плат. Результатом стали бум в жилищном строительстве и рискованная кредитная политика в ряде догоняющих стран.

Еще до начала кризиса, в докладе 2006 г.<sup>182</sup>, Комиссия заявила, что лишь немногие государства ЕС смогли выгадать от членства в еврозоне<sup>183</sup>; Греция, Испания, Ирландия, Нидерланды, Италия и Португалия ухудшили свои позиции.

Индикаторами здоровья Экономического и валютного союза согласно взглядам Манделла, Маккиннона, Кенена и их последователей<sup>184</sup> являются гибкость заработной платы, эластичность цен, мобильность факторов производства, особенно труда и капитала, диверсифицированность структуры экономик государств-членов и ее экспортные возможности, открытость хозяйств по отношению друг к другу. Заметим, что перечисленное напрямую вытекает из способности единого рынка обеспечить конкурентную среду

<sup>182</sup> European Commission / European economy: the EU economy 2006 review / 2006

<sup>183</sup> Зону евро составляют 18 стран. Среди аутсайдеров — Дания — участвует в механизме обменных курсов — П, Великобритания и Швеция находятся вне его. Три названные страны не обязаны, по условиям, оговоренным при подписании Маастрихтского договора, переходить на евро. Государства-новички по условиям договоров о вступлении в ЕС приняли на себя обязательства привести свои финансы в соответствие с Маастрихтскими критериями и вступить в валютный союз. В 2007 г. первой среди стран ЦВЕ в зону евро вошла Словения, в 2008 г. — Кипр и Мальта, в 2009 — Словакия, в 2011 — Эстония, в 2014 г. — Латвия.

<sup>184</sup> Mundell R. The Theory of Optimum Currency Areas. American Economic Review. 1961. Vol. 51. P. 657–665; McKinnon R. Optimum Currency Areas. American Economic Review. 1963. Vol. 53. P. 717–725; Kenen P. The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View. Mundell R., Swoboda A. (eds.). Monetary Problems in the International Economy. Chicago, University of Chicago Press. 1969. См. также О.В.Буторина. Кризис в зоне евро. Конец благосостояния для всех? — Долговой кризис в ЕС и перспективы евро: материалы круглого стола (Институт Европы РАН, 19 октября 2011 г.) / под ред. А.И.Бажана (отв. ред.), А.А.Масленникова. Доклады Института Европы № 276. М.: Рус. сувенир. 2012. Стр. 12–14.

и свободу передвижения факторов и результатов экономической деятельности. Однако первый и второй критерии слабые государства ЕС не стремились соблюдать, третий и далее — не могли. Инструменты же фискального перераспределения в ЕС для целей сглаживания социально-экономических диспропорций и повышения диверсификации экономики оказались слабы, программы повышения квалификации и занятости недостаточно продуманы. Директивы и регламенты, обеспечивающие подлинность свобод и принципов ЕВР, исполнялись догоняющими государствами недобросовестно. Инвестиции из стран ядра ЕС направлялись по большей части в импортозамещение (где множились «мыльные пузыри»), а не в экспортоориентированные виды деятельности, приносящие чистый доход. Доля экспорта в объеме ВВП отстающих государств сохранялась на прежнем уровне, импорт же увеличивался. Что касается стран-новичков, то потоки ПИИ в их экономику в общем объеме внутрирегиональных ПИИ составляли незначительную часть. Доля слияний и поглощений с участием фирм из стран ЦВЕ за время из членства в ЕС в общем числе трансграничных слияний и поглощений с участием стран ЕС выросла с 6 до 15 %. При этом следует учесть, что с момента расширения ЕС на восток Еврокомиссия проявляет повышенную лояльность к сделкам по слияниям и поглощениям: ежегодно на пространстве единого рынка осуществляется по 350–400 слияний; в 2007–2011 гг. Европейская комиссия вынесла лишь одно запретительное решение по подобным сделкам<sup>185</sup>. Таким образом, включение новичков во внутриотраслевую торговлю, трансграничные производственные альянсы и цепочки проходило весьма вяло.

Итак, парадоксальным результатом участия в валютной интеграции стало снижение уровня конкурентоспособности перешедших на евро PIIGS и привязавших курсы своих национальных валют к евро большинства стран-новичков, а также потеря потенциала конвергенции, набранного в годы благоприятной конъюнктуры.

Корнем кризисных явлений (помимо финансовой недобросовестности) оказалась несостоятельность догоняющих экономик в использовании благ единого рынка. Однако и теперь, в условиях утраты права на самостоятельные решения в сфере регулирования денежного обращения, кредитных отношений и валютной политики, государствам-членам остается надеяться опять же только на единый рынок. Перед отстающими странами стоит задача обуздания роста зарплат (в том числе посредством опережающего роста производительности труда), сглаживание других негативных последствий интровертного развития (таких как рост госрасходов, отток инвестиций и трудовых ресурсов из промышленности в финансы, строительство, торговлю, в которых наиболее велик риск возникновения «мыльных пузырей»), стимулирование экспортоориентированной деятельности,

<sup>185</sup> Report on Competition Policy [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/index.html](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html)



повышение в структуре экспорта высокотехнологичных отраслей, углубление трансграничных межфирменных альянсов. Для стран, выигравших от роста спроса на рынках государств-членов догоняющего развития, возникает проблема, на что переключиться в отсутствие новых рынков сбыта, в том числе в России. Отсюда понятны и оправданы усилия по регулированию «зеленого» и «цифрового» переходов, как активаторов конъюнктуры.

Что же касается институтов ЕС, то перед ними стоят все те же задачи, что были сформулированы еще в 1957 г., а именно развитие эффекта создания торговли, уничтожение скрытых барьеров, достижение подлинной свободы передвижения факторов и результатов экономической деятельности, соблюдение условий честной конкуренции, дальнейшее расширение территории интеграции. На интеграционном пространстве, где сегодня практически отсутствуют проявления межстрановой солидарности, господствует евро-скептицизм, а внедрение в интеграционный механизм принципов фискального федерализма через создание перераспределительного бюджета затруднено<sup>186</sup>, единственным ответом институтов ЕС на вызовы кризиса становится решение задачи увеличения коэффициента полезного действия ЕВР.

Среди мероприятий в рамках непосредственно Экономического и валютного союза, следует назвать углубление процессов координации национальных политик и модернизацию стабилизационных инструментов. Причем в условиях наличия прописанного еще Маастрихтским договором некоего предела расширения наднациональной компетенции показательна активность глав государств и правительств. Она проявилась, в частности, в подписании в 2011 г. обновленного Пакта стабильности и роста. Этот документ подтверждает верность стран старому подходу, поддержанию финансовой стабильности (в его основу был положен пакет из пяти регламентов и одной директивы — «six pack»<sup>187</sup>); в отношении большинства государств ЕС были открыты процедуры чрезмерного дефицита госбюджета, предусматривающие трехлетний переходный период, затем исполнение рекомендаций Совета, а в противном случае — санкции вплоть до наложения штрафа размером до 0,2 % ВВП, который может быть возвращен после оздоровления

<sup>186</sup> См. также Бажан А.И. Экономический и валютный союз: проблемы и перспективы. — Европейский Союз в XXI веке: время испытаний. Под ред. Потемкиной О. Ю. (отв. ред.), Кавешникова Н. Ю., Кондратьевой Н. Б. М.: Весь мир. 171–177.

<sup>187</sup> Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure; Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States.

государственных финансов. Санкции были учреждены также для случаев чрезвычайного госдолга.

Обсуждение программ стабилизации (для членов зоны евро) и конвергенции (для остальных государств ЕС), а также национальных программ роста и занятости (необходимые обязательства были взяты 23 странами ЕС в Пакте Евро-плюс) было структурировано в Европейский семестр. Он стартует в феврале с обсуждения Ежегодного обзора Еврокомиссии о состоянии экономического роста в ЕС на основе большего, нежели Маастрихтские критерии, набора индикаторов; в июне Евросовет обнародует рекомендации Комиссии по содержанию национальных программ, в июле их утверждает Совет. Дополнительную роль играет пакет из двух регламентов («two pack»): первый предусматривает предоставлении до середины октября Комиссии и Еврогруппе проектов бюджетов государств зоны евро на очередной год на предмет их соответствия Пакту стабильности и роста; второй определяет правила наблюдения за государствами еврозоны, испытывающими финансовые трудности.

Государства, столкнувшиеся с наибольшими проблемами, стали получать финансовую помощь из средств Временного механизма финансовой стабилизации (учрежден в 2010 г.). В 2012 г. Европейский стабилизационный механизм был учрежден на постоянной основе. Наряду с общим бюджетом его считают инструментом фискального федерализма.

Отдельно следует сказать о перспективах фискальной гармонизации, которая также могла бы (но не стала) компенсировать отсутствие механизма фискального перераспределения и служить естественной коррекции пространства четырех свобод.

Основным доводом в защиту налоговой конкуренции (и, соответственно, многообразия налоговых режимов) является ее стимулирующее воздействие на передвижение капиталов из юрисдикций с высокой налоговой ставкой в юрисдикции с низкой налоговой ставкой, привлечение на территорию с низкой налоговой ставкой экономических акторов, создающих прибавочную стоимость и являющихся налогоплательщиками. В условиях валютного союза (в котором государства теряют право на выпуск денег для покрытия бюджетного дефицита и внешних долгов) налоговая конкуренция может быть и благом, и проблемой. С одной стороны, она сохраняет поле для маневра в виде возможности менять налоговые ставки для регулирования уровня социальных расходов или привлечения иностранных инвестиций, с другой стороны, в краткосрочной перспективе может нарушать платежный баланс. Приемлемым для ЕС стал промежуточный вариант налоговой координации.

## РАЗДЕЛ IV

# КОНКУРЕНЦИЯ В ЕС

Единство рынка ЕС обеспечивается взаимосвязанным действием негативной и позитивной интеграции (в терминологии Тинбергена). Негативная интеграция приводит к устранению барьерных функций внутренних межгосударственных границ, отмене множества препятствий иной природы и усилению конкуренции. Позитивная интеграция гармонизирует национальные стандарты и нормы; другим ее важным элементом, организующим и регулирующим пространство ЕВР, является общая экономическая политика.

Если бы экономики стран ЕС опирались только на рыночные механизмы, то для объединения рынков значительных усилий бы не потребовалось. Но в современном мире экономику в большой мере регулирует государство. Соответственно, объединение рынков невозможно без координации экономических политик государств-членов и выработки общей экономической политики.

Мы отметили выше, что становление таможенного союза ЕС сопровождали разнонаправленные процессы устранения одних барьеров и рождения других. Как только внутренние таможенные барьеры были упразднены, а внешние упорядочены, стали множиться барьеры нетарифной природы. Так проявляла себя естественная тяга любого государства к защите национальных производителей и потребителей. Именно общая экономическая политика примирила противоположности: в саму ее суть было заложено увязывание подчас противоречащих друг другу целей, таких как открытие рынков и их безопасность, развитие торговли между государствами и предотвращение потрясений в их экономике, усиление конкуренции внутри группировки и повышение конкурентоспособности союза в целом, экономическая эффективность и социальная справедливость.

Под управление Сообщества был поставлен широкий набор сфер хозяйственных отношений и общественных: с 1957 г. — торговля, сельское хозяйство, конкуренция, позже транспорт и энергетика. С подписанием Единого европейского акта компетенция ЕС распространилась на неразрывно связанные с экономикой сферы общественных отношений, такие как региональное развитие, охрана окружающей среды, наука и образование. Во всех этих сферах проводится так называемая общая политика.

После Маастрихтского договора, перенесшего четыре свободы из «основ Сообщества» в разряд политик, свободы ЕВР стали в один ряд с социальной, молодежной политикой, образованием и профессиональной пере-

подготовкой. Другими словами, все сферы внутренней политики ЕС стали частью (или дополнением) внутреннего рынка.

Воспользуемся определением Кашкина С.Ю.: сферы общей политики ЕС — это такие сферы общественной жизни, в отношении которых Сообщество уполномочено осуществлять целенаправленный комплекс мер регулятивного и управленческого характера<sup>188</sup>.

Несмотря на то, что ЕВР строится на либеральных принципах, общая сельскохозяйственная политика государств-членов традиционно носит протекционистский характер по отношению к третьим странам. К тому же до недавнего времени она в основном была направлена на обеспечение продовольственной безопасности и благополучия меньшинства, занятого в сельском хозяйстве, а потому использовала дирижистские методы. Недавние реформы возвращают ее в лоно рынка (см. соответствующую главу). Столь же показателен пример транспортной политики. Транспортная доступность — необходимая составляющая свободного движения факторов и результатов производства. Либерализация ускоряет внедрение в отрасль технологических новаций и сокращение стоимости транспортных услуг, при этом создаёт риск перераспределения долей отдельных стран и компаний на общем рынке. Особенно рискуют государственные транспортниковы. Отсюда — транспортная политика, как и другие разделы общей политики, сочетает в себе инструментарий либерализма и протекционизма.

Общая торговая и конкурентная политики ЕС содержат ряд совершенно конкретных положений по контролю свобод (внешние торговые тарифы, внешние и внутренние антидемпинговые, компенсационные, постоянные и временные меры защиты, положения относительно злоупотреблений и деятельности естественных монополий). Наряду с ними существует практика, развивающая свободы ЕВР.

Одно из положений единой торговой политики предусматривает, что по отношению к товарам, импортируемым в Союз в таких значительных количествах или на таких условиях, которые могут нанести серьёзный ущерб внутренним производителям, ЕК может применить меры в целях защиты интересов Союза. Эти меры носят протекционистский характер (квоты и запреты) и могут действовать достаточно длительное время — до 4 лет, в течение которых производители Союза успевают приспособиться к внешней конкуренции. Оберегая себя от обвинений в протекционизме, ЕС параллельно с введением ограничений снижает пошлины в другом сегменте ЕВР — там, где не ожидается повышенной конкуренции.

Если же соблюдены все требования на внешней границе, ни одно государство ЕС не может препятствовать дальнейшему передвижению продукции из третьих стран внутри ЕВР. Статья 29 ДФЕС содержит следующее

---

<sup>188</sup> Право Европейского союза: Учебник для вузов. Под ред. Кашкина С.Ю. — М. Юрист, 2002. Стр. 164.

пояснение: товары, ввезённые с территории третьих стран, могут свободно обращаться внутри пространства ЕВР и быть приравнены к товарам, происходящим из государств-членов, если соблюдены импортные формальности, то есть удержан общий таможенный тариф, пройдена проверка сопровождающей документации на соответствие нормам единого рынка, ветеринарная проверка и т. д.

Статью можно проиллюстрировать толкованием по делу *Donckerwolcke*<sup>189</sup> о тканях из Ливана и Сирии, которые претерпели все таможенные процедуры в Бельгии, а затем были перевезены для перепродажи во Францию. Требования Франции об указании страны-происхождения и наличия лицензии на импорт Суд ЕС истолковал как чрезмерные и противоречащие Договору и принципу создания новых торговых потоков.

Государствам-членам запрещено в одностороннем порядке вводить любые налоги или сборы, поскольку ЕС расценивает их как эквивалентные пошлинам. По этой же причине переговоры по тарифам в рамках ВТО ведёт ЕС, а не государства-члены.

Ещё одно условие, на которое следует обратить внимание, — это правило Таможенного кодекса ЕС об определении страны происхождения для правильного взимания пошлины либо освобождения от неё. Трудность заключается в том, что современные товары проходят разные производственные стадии на территории нескольких государств (чтобы снизить себестоимость). Согласно правилу товар признан происходящим из той страны, где он претерпел последнюю существенную трансформацию.

Суд ЕС, в свою очередь, многократно конкретизировал это правило в своих решениях. Так, толкование того, что следует считать существенной трансформацией, дано в деле *Übersee-handel*<sup>190</sup>. В решении отмечено, что это операция, в результате которой товар получил свои свойства и состав. Происхождение казеина было определено по той стране, из которой он был завезён, но не из Германии, где его измельчили, рассортировали и упаковали. Таким образом, изменение консистенции продукта, его презентация, обвалка, обрезка (отделение сухожилий от мяса), разделка на части и тому подобное не составляют существенное качественное изменение сырья.

В деле *Brother Industries*<sup>191</sup> рассмотрено происхождение электронных пишущих машинок, детали которых были изготовлены в Японии, но собраны в Тайване. Формулируя решение, Суд провёл различие между простой операцией по сборке и другими сборочными операциями, и заявил, что операции простой сборки не требуют особой квалификации персонала и специ-

<sup>189</sup> Case 41–76. Suzanne Criel, née Donckerwolcke and Henri Schou v Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille and Director General of Customs. ECR. 1976. P. 1921.

<sup>190</sup> Case 49–76. Gesellschaft für Überseehandel mbH v Handelskammer Hamburg. ECR. 1977. P. 41.

<sup>191</sup> Case 250/85. Brother Industries Ltd v Council of the European Communities. ECR. 1988. P. 5683.

ального заводского оборудования, и, соответственно, не определяют происхождение товара. При незначительном повышении коммерческой цены конечного продукта на заводской стадии, происхождение товара не следует определять по стране сборки (увеличение цены на 10 % было принято недостаточным). И наоборот, экономическое основание — высокая добавленная стоимость — превращает товар в отечественный и даёт основание производителю даже чуть снизить стоимость товара за счёт освобождения от пошлины.

В перечисленных сферах Евросоюз позиционирует и проявляет себя защитником интересов гражданского общества, новатором, постоянно повышающим планку жизненных стандартов и норм. Довольно часто побочным продуктом такого новаторства становится защита ЕВР от внешних конкурентов. Решения, принятые в процессе осуществления общей политики, вполне жестко регламентируют собственные мероприятия/деятельность государств-членов и их экономических субъектов, а также деятельность экономических субъектов третьих стран на пространстве ЕВР.

Таким образом, барьеры на пути движения товаров — это не только таможенные тарифы или различия в стандартах. Барьеры и свободы ЕВР могут создаваться и исчезать в процессе реализации общей политики ЕС.

Объём исследования не позволяет подробно излагать содержание всех сфер общей политики. Уделим больше внимания конкурентной политике.



## Глава 9

### Цели конкурентной политики<sup>192</sup>

В книге мы упоминаем об инструментарии региональной и аграрной политики, охраны окружающей среды, других направлений общей политики ЕС. Эти сферы относятся к совместной компетенции ЕС и государств-членов. Конкурентную же политику мы должны рассмотреть в подробностях. Если свободы передвижения часто называют первой опорой единого рынка, то конкуренцию — его второй опорой. Конкурентная политика, как и само регулирование четырех свобод, относится к исключительной компетенции ЕС, что предопределяет как широкие полномочия, так и возможность применения жестких мер со стороны его институтов. А потому механизм конкурентной политики ЕС отточен до мелочей.

Это направление деятельности Евросоюза выполняет целый ряд экономически и социально значимых задач. Прежде всего оно ставит под контроль барьеры, созданные хитроумной практикой предприятий, разделяющей или монополизирующей рынок. Данное направление регулирует также нарушения, исходящие от государств, субсидирующих своих производителей, и от связанных с ними юридических лиц — госпредприятий и естественных монополий.

Как уже отмечалось, единый рынок создавался и продолжает свое развитие с целью оздоровления экономик государств-членов Евросоюза и повышения уровня жизни его граждан. В основу этого строительства положен тезис о том, что международная конкуренция создает импульс для повышения качества и удешевления товаров и услуг, совершенствования разделения труда, улучшения организации производства, специализации и экономии на увеличении масштабов экономической деятельности, освоения последних достижений науки и техники; честная конкуренция провоцирует быстрые экономические изменения, рождение высокотехнологичных компаний-новичков, а значит, является более эффективным инструментом экономического развития, нежели протекционизм или государственная поддержка депрессивных и умирающих компаний. Даже в кризисные периоды институты Евросоюза не подвергают ревизии этот тезис. Именно честная конкурентная борьба составляет главную причину благ ЕВР, а его свободы нуждаются в защите от последствий недобросовестной, несправедливой конкуренции. Еще в 1957 г. в преамбуле Договора о ЕЭС государства-члены

---

<sup>192</sup> В главу вошли материалы, опубликованные в: Кондратьева Н.Б. Конкурентная политика. — Европейская интеграция. Уч. пособие. 2-е издание, исправленное и дополненное. Под ред. Бутриной О.В. (отв. ред.), Кавешникова Н. Ю. М.: Изд-во «Аспект пресс». 2016. С. 290–303.

записали, что устранение разделяющих Европу барьеров требует согласованных действий, призванных гарантировать честную конкуренцию. На рубеже веков ЕС поставил перед собой стратегическую цель стать самой конкурентоспособной экономикой в мире.

Напомним: под совершенной конкуренцией понимаются такие условия торговли, когда покупатели, производители и продавцы воздействуют на рыночную цену только своим персональным вкладом в общий спрос и предложение. На практике достичь совершенной конкуренции непросто. В условиях либерализации торговли (когда доступ на рынки государств-членов открывается для огромного множества компаний) задача тем более остается недостижимой. Нередки случаи, когда предприятия-конкуренты впадают в искушение заменить дорогостоящую реструктуризацию или модернизацию на сговор о разделе рынка, государства же в свою очередь впадают в искушение оказывать поддержку нежизнеспособным предприятиям, вместо того чтобы содействовать новациям.

Чтобы общий баланс выгод и издержек либерализации трансграничного передвижения факторов производства оказался на пользу стране, ей не обойтись без особых действий в рамках национальной экономической политики. Например, укрепить стратегическую независимость и экономическую безопасность помогают соответствующие законодательные и административные механизмы регулирования, для защиты зарождающихся или депрессивных отраслей хозяйства широко используются государственные финансовые ресурсы. Правительства, нуждающиеся в поддержке общества, под давлением союзов промышленников и профессиональных союзов стараются действовать в интересах национальных производителей. И вот здесь-то и кроется проблема. Она заключается в том, что эти меры нередко могут иметь воздействие, эквивалентное количественным ограничениям торговли, и благоприятствовать целям протекционизма.

Таким образом, скрытые барьеры на пути движения товаров, услуг, капиталов и лиц и нарушения конкуренции — результат нечестной практики ведения бизнеса, усиления регулирующей роли государств, наконец, несогласованности экономических политик различных государств-членов.

Устранение негативных последствий монополистической практики и создание условий, благоприятствующих экономике совершенной конкуренции, можно определить как важнейшую цель конкурентной политики ЕС.

Помимо контроля конкурентной борьбы в пределах ЕВР, целью политики является содействие конкурентоспособности ЕС на мировом рынке. Конкурентная политика проводится, прежде всего, в интересах потребителей, которым в результате предоставляется доступ к товарам и услугам на наиболее выгодных условиях. Наряду с этим учитываются интересы малых и средних предприятий — двигателей НИОКР. Наконец, преследуются спе-

циальные интересы, такие как сбалансированное региональное развитие ЕС. Нормам конкурентной политики подчинен весь остальной набор сфер межнациональных хозяйственных отношений внутри ЕС: торговля, сельское хозяйство, региональное развитие, энергетика, охрана окружающей среды и др.

Бытует точка зрения о том, что в конкурентной политике давно не было революционных изменений. Лиссабонский договор<sup>193</sup> действительно практически не затронул базовые положения о конкуренции. Пожалуй, единственное заметное новшество состоит в переносе этих положений в Договор о функционировании ЕС. Конкуренция перестала фигурировать в числе целей ЕС, но превратилась в важнейшее средство для достижения этих целей. Вместе с тем в конкурентной политике Евросоюза в ежедневном режиме происходят довольно громкие события, нередко затрагивающие интересы внешних партнеров. При принятии решений, с одной стороны, ЕС учитывает проявления той самой естественной тяги экономических операторов и государств к защите своего от чужого в процессе объединения рынков, а потому допускает и даже признает полезными многие искажения — слияния, поглощения, некоторые виды господдержки, поскольку их результатом становится новая экономика с меньшим числом, но более крупными, модернизированными и эффективными компаниями. С другой стороны, конкурентная политика учитывает интересы малых и средних предприятий, как более мобильных и способных двигать научно-технический прогресс.

Характеристику целей данного направления общей политики ЕС удобно выстраивать от анализа процессов конкуренции, происходящих на пространстве ЕВР, включая экономические мотивы, побуждающие главных акторов единого рынка — компании и государства — к тому или иному поведению и конкретным способам ведения конкурентной борьбы.

## Объекты конкурентной политики

Объектами конкурентной политики ЕС является деятельность предприятий, разделяющих или монополизирующих рынок, а также государств, субсидирующих бизнес или покровительствующих госпредприятиям и естественным монополиям.

Начнем с *деятельности компаний*. В условиях рыночной экономики компания избирает такое поведение, которое позволяет ей получить максимально возможную прибыль и нейтрализовать конкурентов. В стремлении завоевать большую часть потребительского рынка она не должна пересту-

---

<sup>193</sup> Текст Лиссабонского договора доступен на сайте Совета ЕС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/documents/treaty-of-lisbon?lang=en>.

пать запретную черту, из-за чего ее поведение будет истолковано как хищническое неконкурентное поведение.

Один из распространенных вариантов неконкурентного поведения — картельный сговор. Это координация объемов продаж и за счет нее взвинчивание цены, снижение напряжения от борьбы, гарантия сохранения высоких прибылей.

Сговор удерживает в отрасли большое количество малоэффективных нечестных фирм.

Как представляется, выбор поведения в условиях открытой экономики зависит не столько от количества компаний, предлагающих аналогичный товар на рынке, сколько от эластичности спроса на товар. Если эластичность высока, то выигрышным для компаний-конкурентов может оказаться как раз рискованный вариант — честная конкуренция. Показателен пример единого рынка телекоммуникаций ЕС. Как только либерализация и конкуренция проникли в сферу телекоммуникаций, компании, предлагающие данный вид услуг, были вынуждены снизить цены. Однако эта «неприятность» с лихвой была компенсирована лавинообразным увеличением спроса.

Неконкурентное поведение, в результате которого предприятие получает завышенные прибыли путем сговора с конкурентами, трактуется обществом как мошенничество.

Допустимыми альтернативами признаны слияния, поглощения, совместные предприятия. Следует сразу оговориться, что слияния и поглощения проходят порой болезненно для общества, поскольку, как правило, сопровождаются сокращением числа рабочих мест и ликвидацией отдельных подразделений. Поэтому правительства пытаются оттягивать процессы концентрации, субсидируя кризисные производства.

На самом деле, есть некоторая степень родства между слияниями стран в единый интеграционный комплекс и слияниями отдельных компаний. Альянсы поощряются в мире, так как укрепляют позиции. Слияния оказывают положительное влияние на процесс передачи технических новаций и внедрения передовых технологий и стандартов. Слияния позволяют избежать параллельных маркетинговых и представительских издержек, высвобождают средства на создание новых технологий и усовершенствование существующих, реструктурируют производство. Слияния желательны также для усиления положения европейских предприятий на глобальном рынке: высокая концентрация производства может стать барьером для входа на пространство ЕВР конкурента из третьей страны. Особенно желательными являются слияния компаний из разных стран ЕС, так как они способствуют сплочению ЕС в рамках единого интеграционного комплекса. На начало 1990-х гг. — время завершения создания ЕВР — приходится пик в статистике слияний в промышленности; массовые слияния произошли в производстве продовольственных товаров, в химической промышленности. Волна слияний прокатилась по автомобильному рынку и рынку авиаперевозок.

В то же время результатом слияния может стать доминирование, несущее риск честной конкуренции. Поэтому с конца 1989 г. Европейская комиссия обладает всей полнотой компетенции по контролю в сфере, именуемой в политэкономии концентрацией производства.

Различают два вида соглашений: горизонтальные, то есть в пределах одного потребительского рынка, и вертикальные — между компаниями, работающими на разных участках производственной или сбытовой цепи. Примером неконкурентного поведения в данном случае может быть договоренность между компанией и распространителями ее продукции о фиксированных ценах или об исключительном дилерстве на определенной территории. Компания Nintendo и семь ее дистрибьюторов были оштрафованы на 168 млн евро за произведенный ими в 1990-е гг. «раздел» единого рынка ЕС и установление завышенных цен в тех его частях, где потребители могли платить больше. Участникам сговора удавалось поддерживать заметную разницу в ценах на игровые приставки и игры еще и путем манипулирования с естественными языковыми барьерами. Так, выпуск копий данного товара на немецком языке был настолько ограниченным, что цены предложения в Германии на 65 % превышали цены в Великобритании. Ценовые различия можно было бы сократить усилиями независимых дилеров, которые могли бы покупать товар в Великобритании и продавать его в Германии. Картель Nintendo чинил препятствия появлению таких фирм.

Надо сказать, что наносящие вред конкуренции горизонтальные соглашения часто могут быть полезными для потребителей, а потому признаются допустимыми. Так, например, если и производитель, и дистрибьютор независимы, они оба рассчитывают на маржу при продаже своего товара. Если же они образуют корпорацию, то одна маржа может несколько увеличиться, другая же исчезнуть совсем, что выгодно потребителю. Эксклюзивное дистрибьюторство тоже бывает полезным, поскольку, как правило, свидетельствует о надежности поставки, эффективности обслуживания, гарантии качества товара.

Эксклюзивное дистрибьюторство считается возможным решением при оформлении отношений между производителем и распространителем на определенный период. Так, например, выход на новые географические рынки может потребовать от производителя некоторых инвестиций. Надежность вложения должна быть скреплена соответствующим соглашением с дистрибьютором, которому отводится роль продвижения бренда.

Но в одном случае практика может быть расценена как допустимая, в другом же — как злонамеренная. Так, компания-производитель процессоров Intel предоставлявшая субсидии заводам-изготовителям компьютеров, достаточные, для того чтобы они перестали сотрудничать с другими поставщиками технологий, в 2009 г. была оштрафована на 1 млрд евро. Если бы вертикальное соглашение служило защите технологии, интеллектуальной или коммерческой собственности, то оно могло

быть дозволено. В любом случае, оправдание (или наоборот, обвинение в злонамеренности) вертикального соглашения всегда сопровождается качественным анализ степени влияния конкретного соглашения на конкуренцию и потребителя.

Наконец, несколько комментариев относительно сути доминирующего положения. Фирма, способная предложить массовому потребителю инновационный продукт, как правило, занимает сильные позиции на рынке. Высокий спрос содействует распространению данного продукта, и фирма достигает желанного доминирующего положения. Чем больше сторонников, тем активнее растет потребление. В результате продукт либо вытесняет с рынка существующие аналоги, либо объективно не дает им возможности появиться. Классический пример — система Windows от компании Microsoft, стандартизовавшая работу персональных компьютеров по всему миру. Потребители были крайне заинтересованы в появлении такого продукта. Ценность данной стандартизации (впрочем, как и любой стандартизации) состояла в том, что большинство потребителей использует тот же самый продукт, что создает целый ряд преимуществ: возможность совмещения производственной деятельности и удобства бытового использования. Рынок нередко бывает заинтересован в замене одним стандартом множества несовместимых/конкурирующих стандартов (прекрасный тому пример — победа стандарта GSM для мобильной связи).

Чтобы быстрее достичь доминирующего положения, предприятия про-являют новаторство не только в производстве, но и в менеджменте и планировании деятельности. Приведем несколько примеров.

Нередко прибегают к так называемому связыванию, то есть продаже товара в нагрузку либо продаже фиксированных наборов. Фиксированные наборы нередко стоят дешевле, но, как правило, включают ненужные потребителю компоненты. В итоге же покупатель платит больше, причем за лишнюю вещь. Тем не менее, данный способ повышения уровня продаж не всегда оценивается как негативный для потребителя, поскольку порой лишь специалисту подвластна быстрая и грамотная стыковка компонентов в наборе. И действительно, редко кто сам собирает товар из комплектующих. Если на это и есть достаточные знания, то зачем тратить время. Оргтехника продается вместе с расходными материалами, а мобильный телефон с пакетом абонентских услуг. Если подобное связывание, хотя и направленное на максимизацию прибыли, ведет к появлению на рынке более удобного в пользовании товара, то в таком связывании нет греха. Если же оно направлено на вытеснение конкурентов — то налицо злонамеренное поведение. Так, для поддержания доминирующего положения компания Microsoft встраивала в операционную систему проигрыватель Windows Media Player и браузер Internet Explorer. Такое связывание создавало определенные удобства для потребителей, однако дало конкурентам прекрасный повод обвинить компанию в намерении сузить возможности пользователей по выбору других систем.



Итак, если компания использует свое доминирующее положение с целью чинить препятствия выходу на рынок конкурентоспособных аналогов и снижать свободу выбора потребителей, то такая практика трактуется обществом как злонамеренная.

Известен опыт компании Unilever. Чтобы подстегнуть спрос на свою продукцию на ирландском рынке мороженого, компания предоставляла магазинам бесплатно холодильники при условии, что они будут использовать только для продукции Unilever. Это искусственно ограничивало выбор ирландских потребителей. Данная практика была расценена Европейской комиссией как злоупотребление. Вместе с тем нельзя не отметить, данный подход к завоеванию рынка стал классическим и весьма часто практикуется известными компаниями.

Что касается компании Microsoft, то ее во многом инновационные подходы к завоеванию потребителей грозили выбить с пространства ЕВР другие вполне конкурентоспособные системы. Она была оштрафована в 2004 г. и повторно в 2008 г. за злоупотребление своим господствующим положением на европейском рынке операционных систем в период с 1998 г., а точнее за угрозы, связанные с отсутствием альтернатив. В практике ЕС это единственный случай, когда на компанию был наложен повторный штраф, рассчитанный с учетом невыплаты первого. В общей сложности санкции в адрес Microsoft достигли 899 млн евро.

Представляется, что компании, практикующие неконкурентное поведение, в том числе злоупотребляющие господствующим положением, не пугает размер вероятных санкций. При выборе своей стратегии они руководствуются, во-первых, тем, что судебное разбирательство будет длиться довольно долго, и за это время конкуренты действительно могут покинуть рынок. Наказание в этом случае трактуется монополистом как неизбежная плата за господство. Во-вторых, нарушители учитывают, что доказать факт злоупотребления/мошенничества непросто. Так, например, даже если графики динамики цен на товар свидетельствуют о наличии периодов демпинга, имевшего целью вытеснить с рынка оставшихся конкурентов, то этого недостаточно для обвинения монополиста в злонамеренном поведении; необходимы веские доказательства того, что компания окупила понесенные в период демпинга издержки. Большой суммарный оборот нескольких компаний, стабильно высокие цены при вполне эффективном производстве, наконец, даже такая улика как отдельные скачки вниз цен, являющиеся свидетельством попыток нарушения сговора — все это лишь косвенные свидетельства существования картеля, имеющего цель злоупотребление доминирующим положением. Ведь схожее поведение может присутствовать и на конкурентном рынке.

Участники сговоров применяют изощренные способы маскировки своих соглашений, и разоблачить картель подчас можно только с помощью информаторов. Именно так, в частности, Европейской комиссии удалось раскрыть сговор между четырьмя производителями автомобильных стекол — Asahi

(Япония), Pil Kington (Великобритания), Saint-Gobain (Франция) и Soliver (Бельгия). Японская фирма Asahi решила сотрудничать с Комиссией и содействовала раскрытию сговора. Взамен, при расчете сумм штрафных санкций, фирме была сделана поощрительная скидка в 50 %. В 2008 г. картель был оштрафован на рекордную сумму в 1 383 896 000 евро. Французская компания была наказана на сумму 896 млн евро, штраф же, наложенный на Asahi, оказался гораздо скромнее — 113 млн евро<sup>194</sup>.

Особую сложность для анализа представляют случаи злоупотреблений в непроеизводственной сфере. Если законность того или иного ценообразования в промышленности можно проверить, исходя из суммарной стоимости затрат на комплектующие, технологии, вероятной экономии на масштабах производства и т. п., то себестоимость единицы услуги определить трудно. Косвенными уликами хищнического поведения в условиях доминирования могут быть агрессивная реклама, поощрение клиентов лотереями, хотя все это возможно и при нормальном конкурентном поведении.

ЕС контролирует и другие деформации условий конкуренции, например, вызванные *государственным субсидированием*. Рассмотрим случай господдержки более подробно.

В государственном субсидировании хозяйственного развития есть свои отрицательные и положительные черты. С одной стороны, в долгосрочной перспективе результатом иждивенчества становится то же самое сохранение слишком большого числа компаний, низкая эффективность которых ложится на плечи налогоплательщиков. С другой же стороны, несомненно и благотворное влияние государственной поддержки на положение отдельных хозяйствующих субъектов: государственные субсидии помогают увеличить выпуск при тех же затратах компаний, таким образом, способствуя сохранению занятости и темпов прироста ВВП. Помимо этого, господдержка целого ряда секторов экономики обусловлена соображениями экономической эффективности и социальной справедливости. Отсюда и проистекает совместимость государственных субсидий с единым рынком: господдержка повышает эффективность ЕВР и удовлетворяет провозглашенным в Договоре о ЕС общим целям, таким как высокий уровень занятости, научно-технический прогресс, устойчивый экономический рост, социально-экономическое сплочение. В экономике господдержки важнейшей задачей является выяснение соотношения между негативным воздействием государств на условия конкуренции и преимуществами, которые господдержка несет европейскому хозяйству в целом. Оправдывая вмешательство государственных органов в хозяйственную жизнь, ЕС исходит из того, что на пространстве единого рынка остаются несовершенные сектора, которые не могут развиваться без помощи государств<sup>195</sup>. Если речь идет об услугах,

<sup>194</sup> Report on Competition Policy 2008 [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2008/en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2008/en.pdf)

<sup>195</sup> State Aid and the Single Market. European Economy. Reports and Studies. № 3, 1999, p. 25–31.

то субсидирование способствует повышению качества предложения и активизации спроса, если о территориях и социальных группах, то — расходы на включение в хозяйственную жизнь. Среди таких секторов:

- общественные блага: охрана общественного порядка, обслуживание маяков, уличного освещения;
- социальные блага: здравоохранение, образование, культура и спорт;
- НИОКР, окружающая среда;
- периферия и непривлекательные территории.

Вопрос об объемах и эффективности государственной помощи является неиссякаемым источником разногласий. Совершенствование правовой базы регулирования господдержки нацелено прежде всего на поиск мер, которые оказывали бы воздействие исключительно на проблемную часть рынка.

## Глава 10

### Направления конкурентной политики ЕС<sup>196</sup>

Общие положения, касающиеся конкурентной политики, содержатся в двух подразделах Основополагающего договора; один посвящен поведению фирм на рынке, другой — поведению государств. Все положения Договора Европейская комиссия претворяет в жизнь посредством издания регламентов, директив и решений и последующего контроля за их исполнением. Большая часть нормативных актов по конкуренции не требует утверждения Советом министров.

Следует также упомянуть о принципе субсидиарности при распределении компетенций между национальными органами контроля за конкуренцией и Европейской комиссией. Очевидно, что национальные антимонопольные органы, лучше знающие ситуацию в государствах, способны более эффективно реагировать на внутренние нарушения и пресекать их. Нарушения, которые изучает и карает Комиссия, затрагивают в основном торговлю между государствами.

Контрольные функции, возложенные на Европейскую комиссию, осуществляет специальный директорат «Конкуренция». Он состоит из девяти дирекций, отвечающих либо за отдельные виды деятельности — разработка стратегии и политики конкуренции, борьба с картелями, контроль госпомощи, либо за конкретные отрасли экономики — энергетика и охрана среды, информация и СМИ, финансовые услуги, промышленность и сельское хозяйство, транспорт, здравоохранение, почтовые и другие услуги. В штате Директората насчитывается примерно 800 сотрудников.

Повседневная работа Директората сосредоточена на четырех основных направлениях:

- борьба с неконкурентным поведением предприятий;
- контроль концентрации производства;
- контроль деятельности естественных монополий и предприятий публичного сектора;
- контроль государственной помощи.

---

<sup>196</sup> В главу вошли материалы, опубликованные в: Кондратьева Н. Б. Конкурентная политика. — Европейская интеграция. Уч. пособие. 2-е издание, исправленное и дополненное. Под ред. Бутриной О.В. (отв. ред.), Кавешникова Н. Ю. М.: Изд-во «Аспект пресс». 2016. С. 290–303; Кондратьева Н.Б. Конкуренция в ЕС: экономика, политика, право. Доклады Института Европы № 248. М.: Русский сувенир. 2009.

Директорат также координирует работу Европейской сети национальных антимонопольных органов государств-членов ЕС.

## **Борьба с неконкурентным поведением компаний**

Неконкурентное поведение в пределах ЕВР группы предприятий, которые договариваются, нанося ущерб конкуренции, либо предприятия-монополиста, которое злоупотребляет своим доминирующим положением, запрещено согласно статьям 101 и 102 Договора.

В статье 101 перечисляются следующие коллективные действия группы предприятий, которые трактуются ЕС как неконкурентное поведение. Среди них:

- соглашения, фиксирующие прямо или косвенно цены купли-продажи или другие условия торговли;
- ограничения производства, технического развития или капиталовложений;
- договоренности о разделе рынков сбыта или снабжения;
- практика дискриминации одних партнеров в сравнении с другими;
- принуждение партнеров к выполнению дополнительных обязательств, не связанных с предметом контрактов.

Европейская комиссия максимально широко рассматривает контакты между предприятиями. В расчет принимаются обнаруженные устные и письменные соглашения, решения, контракты, конвенции, ассоциации. Главным для нее является не форма, а содержание взаимодействия между предприятиями. Запрет по статье 101 может быть наложен как на горизонтальные соглашения (ценовые картели и сговоры о разделе рынка на зоны исключительных прав), так и на вертикальные (между поставщиками и дилерами о фиксации цен или эксклюзивном дилерстве на определенной территории) и связывающие соглашения (например, о покупке товара только в случае попутной покупки другого товара). Столь же широко рассматривается характер и время воздействия неконкурентного поведения на рынок. Принимается в расчет влияние прямое и косвенное, в настоящем и будущем.

Следует сказать, что первая часть статьи 101 довольно категорична. Вторая же позволяет Комиссии одобрять искажения условий конкуренции, если выгода рынка, в том числе потребителей, превышает отрицательное воздействие неконкурентного поведения. Согласно части 3 статьи 101 соглашения признаются совместимыми с Договором о ЕС, если они способствуют улучшению производства или распределения товаров или подталкивают вперед технический или экономический прогресс, отдают потребителям справедливую долю полученных в результате выгод, не ограждают рынок от конкуренции. В своем Сообщении от 27 апреля 2004 г. Европейская комиссия указала, что для одобрения соглашения необходимо выполнение всех перечисленных условий, поскольку они носят взаимодополняющий характер.

Комиссия рассматривает как конкретные случаи неконкурентного поведения, так и более широкую практику, складывающуюся в отдельных сегментах ЕВР. Не попадают в поле зрения ЕК только мелкие соглашения. Среди них выделяются три вида соглашений: во-первых, охватывающие до 10 % ЕВР, не создающие риск чрезмерной концентрации производства, а именно соглашения, предметом которых не является фиксация цен и ограничение производства, поставок и продаж между конкурирующими предприятиями (согласно Сообщению ЕК от 22.12.2001), во-вторых, вертикальные соглашения между малыми и средними предприятиями, чей совокупный оборот в пределах ЕВР не превышает 40 млн евро без учета налогов, в-третьих, горизонтальные соглашения между малыми и средними предприятиями, охватывающие до 5 % ЕВР (согласно апрельскому Сообщению ЕК 2004 г.).

Что касается крупных горизонтальных соглашений, то одобрение получили лицензионные соглашения о трансфере технологий, соглашения о специализации, франчайзинге, страховании, передаче НИОКР, поскольку они как правило ведут к улучшению производства и распределения продукции, а также представляют заметные выгоды потребителям.

В частности, в Регламенте ЕК 2659/2000 разъяснены правила применения статьи 101 к соглашениям в сфере научных исследований, разработки новых продуктов и процессов. В нем указано, что если доля рынка, охватываемого такого рода соглашением, находится в промежутке между 25 и 30 %, то его действие ограничивается двумя годами, если превышает 30 %, то одним годом. Такое же ограничение сроков действия соглашений введено Регламентом 2658/2000 в отношении соглашений о специализации.

Для случаев крупных вертикальных соглашений ЕК разработала Регламент 2790/1999. В нем признаются допустимыми соглашения, которые охватывают до 30 % единого рынка, при условии соответствия их положениям статье 101. Для остальных случаев вертикальных соглашений в действие вступают смягчающие обстоятельства, изложенные в части 3 статьи 101.

В 1985 г. Регламентом Комиссии 123/85 были одобрены соглашения об исключительном дистрибьюторстве и послепродажном обслуживании автомобилей. По мнению Европейской комиссии, автомобили являются совершенно особой продукцией, которая зависит от предпочтений потребителей и услуг послепродажного обслуживания, оказывает влияние на окружающую среду и безопасность дорожного движения. Таким образом, только связанные специальным соглашением с компанией-производителем квалифицированные дилерские центры могут осуществлять продажу автомобилей и по мере возможности обслуживать их, используя оригинальные запасные части. При этом потребитель получает гарантию безопасности своего автомобиля. Регламент позволил производителю контролировать географию продаж, регулировать качество и цены на автомобили.

В 2002 г. дилерский режим был пересмотрен. Отныне к нему в полной мере применимы положения ранее упомянутого Регламента 2790/1999. Но-



вый Регламент 1400/2002 предусматривает, в частности, предоставление покупателю возможности выбора сервисного центра и заказа запасных частей у разных поставщиков.

Статья 102 Договора о ЕС запрещает злоупотребление доминирующим положением со стороны одного ли группы предприятий. Согласно статье, поводом для обвинения в злоупотреблении могут быть следующие действия:

- прямое или косвенное навязывание цен купли-продажи или других несправедливых условий торговли;
- ограничение производства, рынков или технического развития;
- дискриминация одних партнеров в сравнении с другими;
- принуждение партнеров к принятию дополнительных обязательств, не связанных с предметом контрактов.

Нетрудно заметить, что как в условиях господства, так и в условиях соглашения/сговора Комиссия запрещает одни и те же действия фирм, нарушающие условия торговли. То есть запрещается не само господство или любое соглашение, а поведение, от которого может пострадать торговля между государствами-членами.

И все же, не выяснив, где проходят границы рынка, занимаемого предприятием или группой предприятий, невозможно установить факт злоупотребления. Соответствующие принципы, методические подходы и другие необходимые процедуры изложены в Сообщении ЕК об определении рынка для целей конкурентной политики от 09.12.1997<sup>197</sup>. Компании, не желающие попасть в затруднительное положение при общении с Комиссией, руководствуются данной методикой для самопроверки.

Определение размера рынка по методике ЕС проводится в трех измерениях: по виду товара, в пространстве, во времени. В частности, устанавливается, существуют ли на рынке замены товару, анализируется реакция потребителей на аналоги, степень их доступности. В поисках адекватной замены Комиссия не имеет права на ошибку, например, молоко не может считаться заменой Coca Cola. И действительно, при отсутствии Coca Cola покупатель, может быть, приобретет газированную воду, но скорее всего уйдет без покупки.

В ходе своего анализа Комиссия исследует взаимозаменяемость товаров, как по спросу, так и по предложению. Субститутами по спросу признаются товары, на потребление которых переключаются покупатели в случае незначительного роста цены на изучаемый товар. Незначительным она считает рост цены от 5 до 10 %. Если потребители переключаются на другие товары (и увеличение цены становится невыгодным производителю, поскольку приводит к потерям продаж), то субституты включаются в соот-

---

<sup>197</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209(01):EN:HTML)

ветствующий рынок. Если рост цены на товар и переход потребителей к другим товарам не становится для производителя, поднявшего цену, невыгодным, то последние не включаются в рынок.

Взаимозаменяемость по предложению изучается Комиссией в случае, если компания продает множество вариаций одной и той же продукции, отличающихся по качеству и назначению. Потребитель, имеющий четкие цели потребления, вряд ли перейдет к другой разновидности продукции (например, с фотобумаги на упаковочную бумагу) в случае изменения цены. Однако сам производитель может переключиться на производство более выгодных ему вариаций продукции (в нашем примере — видов бумаги) в соответствии с изменениями цен. Поэтому все виды продукции включаются в один и тот же рынок, поскольку они заменяемы, но не потребителями, а производителями.

Комиссия изучает примеры взаимозаменяемости товаров в прошлом. Если доступными оказываются данные о реакции потребителей на изменение ценовой конъюнктуры, то такая информация становится базовой при определении соответствующего рынка. В расчет идут мнения закупщиков и конкурентов. Высчитываются издержки, связанные с переключением спроса на заменители. Наконец, изучаются географические барьеры — национальные предпочтения.

Если предприятиям удастся занять 50 % рынка и более, то такое положение считается доминирующим (хотя случалось, что и завоевание 40 % рынка расценивалось как доминирование). Далее выясняется, оказывает ли доминирование негативное влияние на торговлю, имеют ли место злоупотребления в ценообразовании (является ли высокая цена следствием высоких издержек производителя, или же причина кроется в другом) и сбытовой политике, есть ли необъективные препятствия для выхода на рынок конкурентов, имеют ли место факты дискриминации других участников рынка, наконец, имеет ли место принятие партнерами дополнительных обязательств, искажающих условия на рынке.

За неконкурентное поведение компания может быть оштрафована. Поскольку в поле зрения ЕК попадают довольно крупные компании, то нередко санкции в сотни миллионов евро (выше уже приводились цифры экстремально высоких штрафов). Регламент 1/2003 гласит, что штраф должен быть достаточно высоким. Его цель — сдерживать попытки перехода участников ЕВР на неконкурентное поведение. В зависимости от степени тяжести обнаруженного нарушения штраф эквивалентен 15–30 % стоимости продаж компании, связанных с нарушением. Тем не менее максимальная сумма наказания не может превышать 10 % объема продаж компании за год, предшествовавший нарушению. Таким образом, миссия ЕК заключается не в разорении провинившихся, а в лишении их прибыли, полученной нечестным путем.

Но прежде Европейская комиссия должна доказать, что поведение компании на пространстве ЕВР было действительно неконкурентным. Для это-

го специальным регламентом Совета 17/62 1962 г. Комиссия была наделена правом расследовать предполагаемые нарушения, как по собственной инициативе, так и по запросу (жалобы принимаются и от иностранных фирм), в том числе требовать нужную ей информацию от всех компаний и государств-членов. Учитывая презумпцию невиновности, службы Комиссии, проводящие расследование, должны предоставить Суду не только экономические выкладки, косвенно свидетельствующие о злонамеренной практике, но и действительные ее доказательства (что называется «дымящийся пистолет»): записи телефонных переговоров, протоколы встреч, электронные сообщения. Если очевидных доказательств не найдено, дело не доводится до Суда. Именно поэтому полномочия антимонопольных органов Комиссии подобны полномочиям полиции. Предприятия обязаны предоставлять представителям ЕК немедленный доступ на свою территорию, а также информацию, в том числе бухгалтерскую, не препятствовать копированию документов, кроме того, давать устные объяснения. Если эти требования не выполняются, Комиссия вправе наложить штрафные санкции за неисполнение обязанностей в отношении ее представителей в процессе расследования. В частности, штраф за отказ предоставления информации может достигать до 5 % ежедневного объема продаж.

Следует сказать, что при расчете размера штрафа Комиссия принимает во внимание какотягающие обстоятельства (например, факт лидерства в картеле, повторное нарушение<sup>198</sup>, уклонение сотрудников компании от дачи показаний, сокрытие документов в ходе расследования<sup>199</sup>), так и смягчающие. Согласно статье 101.3 Договора о ЕС к последним относятся: ориентация бизнеса на технический или экономический прогресс, улучшение производства и распределение товаров, предоставление доли выгод потребителям. Предприятия имеют право ходатайствовать в свою защиту. Следует сказать также, что доминирование в силу обладания технологиями и ноу-хау, отсутствующими у конкурентов, не может считаться злоупотреблением; широко известный товарный знак и развитая система сбыта также объективно помогают удерживать доминирующее положение. Защищая свои предприятия, юристы прибегают к опросам мнений потребителей. Нередко это позволяет выявить ошибку в заключении Комиссии о размере занимаемого предприятием рынка.

В 1996 г. ЕК ввела в действие порядок получения нарушителями так называемого иммунитета к штрафам. А именно: компания-участница картель-

<sup>198</sup> Весьма продолжителен картельный опыт компании Saint-Gobain. В 1980-е гг. она была дважды оштрафована за неконкурентное поведение на пространстве ЕВР. Затем было доказано ее участие в картеле производителей автомобильных стекол, упомянутом нами выше в связи с рекордно высокой суммой санкций в 1,383 млрд евро. При расчете штрафа за последнее нарушение компания рассматривалась как опасный рецидивист.

<sup>199</sup> По причине уклонения сотрудников от дачи показаний и сокрытие информации штраф компании Sony был увеличен на 30 % в деле о ценовом сговоре трех японских производителей видеокассет (Sony, Maxell и Fuji), раскрытом ЕК в 2007 г.

ного сговора может быть полностью ограждена от санкций, если предоставит в распоряжение ЕК факты, проливающие свет на деятельность картеля. Если же расследование уже ведется, то ЕК может поощрить компанию-нарушительницу, согласившуюся оказать существенное содействие в разоблачении картеля. Штраф будет сокращен на 50 %, если компания дает согласие на содействие при первом же обращении к ней со стороны ЕК или же идет на контакт с ЕС по собственной инициативе. Размер снисхождения будет равен 25 % от возможной суммы штрафа, если Комиссии потребуются дважды просить компанию о содействии. Данный механизм многократно доказывал свою эффективность. Последний раз о его продлении говорится в декабрьском Сообщении ЕК 2006 г.

В интересах Комиссии и предприятий — достижение полюбовного соглашения. Так, в 2004 г. подписанием такого соглашения между компанией Соса-Сола и Европейской комиссией закрылось дело о монопольном положении этой компании на пространстве ЕВР. Согласно условиям соглашения компания обязана изменить свою маркетинговую политику на рынке ЕС. Взамен на компанию не будет наложен штраф за нарушение правил конкуренции. Одним из признанных нарушений было материальное поощрение розничных продавцов за переход на исключительную продажу данного напитка. Однако оценить ущерб, нанесенный другим компаниям-производителям прохладительных напитков, и доказать, что другие напитки являются аналогами Соса Сола, оказалось не так-то просто. Комиссия в своем определении размера занимаемого компанией рынка учла особые качества данного напитка, наличие широко известной марки, особое предпочтение, которое отдают напитку дети и другие категории потребителей. Тем не менее ЕК посчитала нужным запретить указанную практику и рекомендовала компании не применять меры, ограничивающие бары, кофейни, пабы в выборе ассортимента предлагаемых безалкогольных прохладительных напитков.

Осуществленная в начале 2010-х гг. реформа была направлена на расширение полномочий национальных судебных и антимонопольных органов в проведении конкурентной политики ЕС. Реформу инициировала Комиссия, изложив в Белой книге 1999 г. ее основные идеи. Регламент 1/2003, вступивший в силу 1 мая 2004 г., и регламент 773/2004 собрали нормотворчество в области применения статей 101 и 102 Договора о ЕС. В частности, статья 3 регламента 1/2003 передает государствам-членам часть полномочий в области контроля по статьям 101 и 102, в том числе возможность наложения санкций согласно национальным нормам, если данные нормы не мягче норм конкурентного права ЕС. Национальные суды могут обращаться в ЕК за разъяснением положений конкурентного права ЕС. Регламент учреждает Европейскую сеть по конкуренции и устанавливает режим обмена информацией между национальными антимонопольными органами и Европейской комиссией, позволяющий избежать дублирования действий. Результаты сотрудничества ЕК с национальными судами и антимонопольными

ми органами публикуются в ежегодном отчете по вопросам конкурентной политики ЕС.

Рекордная сумма санкций по факту картельного сговора была назначена Еврокомиссией в 2013 г.: оштрафованы крупнейшие банки *Barclays*, *Deutsche Bank*, *RBS*, *Société générale*, *UBS*, *Citigroup*, *JPMorgan* и *RP Martin* по доказанным обвинениям в манипулировании ставками *Euri-bor* и *Libor*. Комиссии удалось доказать факт сговора за период с 2005 по 2008 гг. *Deutsche Bank* выплатил наибольший штраф — 725 млн евро за участие в обоих картелях. Общая же сумма штрафных санкций в рамках расследования составила 1,8 млрд евро. Она была бы значительно больше, но *Deutsche Bank*, *RBS* и *Société general* пошли на сделку со следствием, чтобы уменьшить размер персонального штрафа; *Barclays* и *UBS* были освобождены от санкций полностью, поскольку именно от них поступила начальная информация о сговорах (в том числе штрафа в размере 2,5 млрд евро избежал главный фигурант дела — швейцарский *UBS*).

В целом за год Еврокомиссия завершает примерно по 8–10 расследований картельных сговоров, охватывающих порядка 40–70 компаний на общую сумму до 3 млрд евро. Как правило, в половине расследований Комиссия прибегает к помощи информаторов. Полученные средства поступают в общий бюджет ЕС. Важно то, что на эту же величину может быть уменьшен вклад государств-членов в общий бюджет. Таким образом, через сохранение денег в национальном бюджете и возможность их использовать на благо общества, ЕК выдаёт своеобразную компенсацию по фактам нечестной деловой игры.

## Контроль концентрации

Договор не содержит положений, напрямую касающихся слияний предприятий, тем не менее он предоставляет институтам ЕС возможность принимать специальные меры в сфере регулирования ЕВР (статьи 103 и 352 согласно последней консолидированной версии Договора о функционировании ЕС). В свое время эти статьи создали базу для выхода в 1989 г. регламента Совета 4064/89 о контроле операций по концентрации. Под контроль попали планы слияний между предприятиями, совместный оборот которых на мировом рынке превышает 5 млрд евро, при том что индивидуальный оборот в пределах ЕВР как минимум двух участвующих в слиянии предприятий превышает 250 млн евро и более двух третей оборота каждого из этих предприятий реализуется в пределах одного государства-члена. В варианте регламента 1997 года 1310/97 дополнительно введены следующие условия. Параметры изменяются с 5 на 2,5 млрд и с 250 на 100 млн; так что Европейская комиссия получила право контролировать большее число предприятий. Кроме того, сохранено правило двух третей; наконец добавлено еще одно условие: совокупный оборот предприятий в каждом из хотя бы трех госу-

дарств-членов превышает 100 млн евро и индивидуальный оборот по крайней мере двух участвующих в слиянии предприятий в каждом из хотя бы трех государств превышает 25 млн евро.

Последняя версия регламента 2004 г., получившая номер 139/2004, добавила к положениям 1997 г. правило «тройки+»<sup>200</sup>. А именно: для того, чтобы Европейская комиссия установила контроль над слиянием какой-либо группы предприятий, достаточно обращения к ней с обоснованной просьбой со стороны по крайней мере трех заинтересованных государств-членов. Помимо этого, в регламенте ЕК 773/2004<sup>201</sup> сказано, что юридические и физические лица, которые пострадали от неконкурентного поведения компаний на пространстве ЕВР, также могут обратиться (допускается анонимное обращение) к ЕК с просьбой установить факт нарушения по статьям 101 и 102. Жалобы в этом случае должны быть посланы в трех экземплярах по почте, а также, желательно, по электронной почте. Комиссия приветствует публичную огласку подобных жалоб.

Как следует из цифр и формулировок регламентов, Комиссию настораживает практика, в которой слияние является способом достижения доминирующего положения и тем самым ограничения конкуренции. Поэтому все планы слияний, которые подпадают под действие регламентов, должны быть предварительно переданы в Комиссию. После возбуждения соответствующего расследования Комиссия может либо запретить эти планы, либо одобрить их, либо, что случается гораздо чаще, одобрить их при условии исполнения задействованными в слиянии предприятиями ряда требований. Последнее характерно как раз для случаев доминирующего положения. Условия, диктуемые Комиссией, имеют целью ослабить угрозы, таящиеся в доминировании. Например, Комиссия может попросить будущую корпорацию о продаже части своих активов конкурентам. В этом случае корпорация будет заинтересована в том, чтобы наименее полезные ей активы отошли слабейшему из конкурентов. Так чаще всего и происходит, поскольку более сильные конкуренты много денег за такие активы не дают. Тем не менее все же, предвидя такой поворот, Комиссия при выставлении своих условий может дополнительно оговорить правила продажи активов.

Если предприятия в процессе экспертизы готовящейся сделки по слиянию умышленно или по неосторожности передают ложную информацию, Комиссия вправе наложить штраф в размере до 1 % их ежегодного оборота. Штраф в размере до 5 % ежедневного оборота может налагаться в ежедневном режиме до тех пор, пока компания препятствует осуществлению экспертизы.

Комиссия вправе также налагать запрет на произошедшее без ее ведома слияние и применять меры по восстановлению рыночной ситуации, предшествовавшей слиянию. В этом случае она имеет право наказать предпри-

---

<sup>200</sup> Official Journal L 133, 30.4.2004.

<sup>201</sup> Official Journal L, 123, 27.4.2004.



ятия в размере до 10 % их ежегодного оборота.

Ежегодно Еврокомиссия рассматривает более 300 запросов компаний на одобрение слияний; примерно в 10 % проектов альянсов вносит свои требования. Заблокированные сделки крайне редки (за последние два десятилетия примерно 1 %). Особую лояльность Комиссия проявляет к слияниям предприятий нескольких государств-членов, напротив, в отношении компаний третьих стран она действует предельно жестко. Нельзя забывать, что регламент позволяет Комиссии наблюдать за крупными слияниями, происходящими за пределами ЕВР, поскольку, если не сегодня, то, возможно, завтра, они могут создать угрозу «добросовестной» конкуренции. Так что подобный контроль распространяется и на российские предприятия. Тем не менее любое решение Комиссии может быть обжаловано в Суде первой инстанции с возможной апелляцией к Суду ЕС. По запрещенным акциям может быть подана вторичная нотификация о корректировке решения.

Слияние Total Fina с Elf Aquitaine в 2000 г. было одобрено Комиссией при условии продажи конкурентам определенного количества заправок станций. В частности, во Франции, где объединенная компания оказалась в положении монополии (заняла 60 % рынка), пришлось продать 70 заправок.

В 2001 г. General Electric и Honeywell запросили в США и ЕС разрешение на слияние. Данное слияние, в случае его осуществления, относилось бы к вертикальному типу слияний. Оно могло бы быть полезным для потребителей, поскольку, очевидно, предполагало исчезновение наценок одной из компаний. В США разрешили, в ЕС же запретили данное слияние. Решение Европейской комиссии было обжаловано в Суде первой инстанции в 2005 г. Ряд аргументов Еврокомиссии не был принят Судом в расчет по причине их неубедительности или неразвитости. В частности, не была доказана возможность связывания продукции, при которой со смежных рынков могут быть выдавлены конкуренты; не был развит также тезис о возможности прекращения поставок двигателей конкурентам, наконец, не был доказан вытесняющий эффект ценообразования. Тем не менее Суд подтвердил необходимость запрета.

В 2014 г. Еврокомиссия проверила сделку по поглощению компанией Facebook другой известной компании WhatsApp на предмет соответствия критериям честной конкуренции. Альянс был одобрен Еврокомиссией без дополнительных условий, после того как расследование показало отсутствие барьеров для входа конкурентов на европейские рынки социальных сетей, мобильной связи и он-лайн рекламы. Вместе с тем Еврокомиссия начала более глубокую проверку деятельности американских гигантов интернет-сервиса — Google, Facebook, Amazon — на пространстве ЕВР. Она нацелена оказать содействие конкурентоспособности европейских компаний, используя регулятивные полномочия на высокомонополизированных рынках и полномочия по объединению цифровых рынков государств-членов ЕС.

В 2017 году Комиссия одобрила слияние между Bayer и Monsanto (только это событие было удостоено права войти в предисловие к отчету по кон-

курении за 2017 год). Слияние было разрешено при условии, что компании продадут конкурентам активы на сумму более шести миллиардов евро, а также продолжат вкладывать деньги в НИОКР по внедрению менее токсичных пестицидов. Таким образом, было соблюдено требование ЕК о сохранении конкуренции и инноваций на рынке семян и пестицидов.

### **Контроль деятельности естественных монополий и предприятий публичного сектора**

Статья 345 Договора о функционировании ЕС гласит: «Настоящий Договор ни в чем не затрагивает нормы, регулирующие системы собственности в государствах-членах». Следует ли из этого положения запрет на применение принципов единого рынка в данном сегменте хозяйственной жизни ЕС? Разумеется, не следует; принципы ЕВР здесь действуют, хотя и при множестве дополнительных условий.

Так, например, согласно статье 106 государственные предприятия и предприятия, обладающие исключительными правами, осуществляющие услуги общего экономического значения как на некоммерческой основе, так и на основе получения прибыли, подчиняются правилам единого рынка (в том числе конкуренции) в той степени, в какой применение этих правил не подрывает выполнение задач, возложенных на такого рода предприятия. Статья 14, включенная в текст Договора Амстердамским договором, подтвердила особое место услуг общеэкономического значения в системе ценностей ЕС и их заметную роль в содействии социально-экономическому сплочению частей единого рынка, причем далее конкретизирует, что государства-члены вместе с ЕС, в соответствии со своими полномочиями заботятся о том, чтобы такие предприятия действовали в условиях, позволяющих им выполнять свое назначение. Статья 106.3 возлагает на Европейскую комиссию обязанность по выработке директив или решений с целью соблюдения вышеизложенных положений Договора. Наконец, Лиссабонский договор (статья 14) сохранил субсидиарную основу для нормотворческой деятельности на данном направлении. В компетенцию ЕС входит: содействие повышению качества и надежности естественных монополий, доступности услуг общеэкономического значения и обеспечение условий для разумного снижения стоимости этих услуг, свободы их передвижения через внутренние границы ЕС и повышения уровня транспарентности в работе соответствующих предприятий; защита прав потребителей таких услуг.

Специальный протокол к Лиссабонскому договору ввел в оборот категорию «услуг общего значения», включающую услуги общеэкономического (электро-, водо- и газоснабжение, теле- и радиовещание, почта, транспорт, телефон и другие средства связи, вывоз и уничтожение отходов и др.) и общесоциального значения (в частности здравоохранение, социальная защи-

та, полиция, правосудие). В Сообщении Комиссии от 20 ноября 2007 г.<sup>202</sup> разъясняется, что ни статья 14, ни соответствующий протокол, не содержат никаких посягательств со стороны наднационального уровня управления на компетенцию государств-членов в сфере услуг общеэкономического значения, а также специально подчеркивается, что единый рынок не распространяется на сферу услуг общесоциального значения. Таким образом, в данном случае вопрос о противоборстве рыночных и нерыночных ценностей (экономической эффективности и социальной справедливости) решается в пользу нерыночных ценностей.

Основной принцип ЕВР — запрет дискриминации — встречается в статьях Договора, в которых речь идет о национальных монополиях, представляющих коммерческий интерес. Договор возлагает на государства-члены обязанность по их обустройству, но запрещает дискриминацию в отношении условий поставки и сбыта товаров. Относительно монополий, созданных с целью сбыта сельскохозяйственной продукции, Договор (статья 43) добавляет, что взамен они должны обеспечивать эквивалентные гарантии для занятости и уровня жизни заинтересованных производителей.

Практика последних лет показывает, что положения статей 101 и 102 могут быть использованы против неконкурентного поведения естественных монополий. Например, в 2007 г. штраф в размере 152 млн. евро был наложен на испанскую компанию Telefonica за злоупотребление доминирующим положением и нечестную ценовую политику на испанском рынке Интернет-услуг в 2001-2006 гг. В другом своем решении ЕК посчитала противоречащим Договору положение конкурентного права Чехии, ограждавшего сектор электронных коммуникаций от применения статей 101 и 102 и, соответственно, не позволявшего национальному антимонопольному органу в полной мере опираться на Регламент № 1/2003.

Число нормативных актов ЕС, относящихся к естественным монополиям и услугам общеэкономического значения, растет; среди них — нормы и методы, относящиеся к конкурентной политике и политике гармонизации. Либерализация и гармонизация проникли на рынки электричества и газа. В сфере телекоммуникаций провозглашен запрет на ограждение рынка от конкуренции, в сфере железнодорожного транспорта — свободный транзит, в сфере энергетики — свободный доступ к энергетическим сетям. В 1996 г. завершилась либерализация мобильной связи, а 1 января 1998 г. полная либерализация рынков связи стала реальностью; открыты рынок госзаказов и почтовый рынок. Остановимся подробнее на некоторых аспектах.

---

<sup>202</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Services of General Interests, Including Social Services of General Interests: a New European Commitment» [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/interest\\_en.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm).

**Либерализация энергетических монополий.** Конкурентный рынок энергоресурсов означает для потребителей ЕС возможность выбора между компаниями-поставщиками и приобретение качественных услуг по адекватной цене, для поставщиков — неограниченный доступ к транспортирующим сетям и право приобретения мощностей. Процесс создания единого энергетического рынка развивается с конца 1980-х параллельно со становлением ЕВР. Начало процессу положил документ «Внутренний энергетический рынок»<sup>203</sup>. С тех пор институтам ЕС приходится преодолевать многие препятствия, начиная от сопротивления вертикально интегрированных энергетических компаний, не стремящихся инвестировать в развитие энергетической инфраструктуры, заканчивая инерцией, создаваемой государствами-членами, связанными долгосрочными контрактами с внешними игроками.

Ключом к успеху стала выработка ориентиров для двух секторов энергетической отрасли: потенциально конкурентной (поставка энергоресурсов клиентам) и неконкурентной (эксплуатация сетей). Для первого сектора Еврокомиссия провозгласила в качестве отправных принципов свободу выбора между компаниями-поставщиками и свободный доступ к приобретению качественных услуг по адекватной цене, для второго — свободу доступа к транспортирующим сетям. В дальнейшем она потребовала от государств-членов последовательного выполнения трех пакетов директив в сфере либерализации газовой отрасли и электроэнергетики. На это ушло более чем десятилетие, за которое в целом были преодолены барьеры, созданные вертикально интегрированными энергетическими монополиями, а также государствами-членами, связанными долгосрочными контрактами с внешними поставщиками.

Директива 98/30/ЕС положила начало процессу либерализации газового сектора. В ней были провозглашены главные цели либерализации и установлены общие правила поставок (в том числе провозглашен приоритет спотовых сделок над долгосрочными контрактами), транспортировки, распределения, и хранения газа. Директива 2003/55/ЕС (вторая газовая) конкретизировала реформу: поставщикам был гарантирован доступ к газовому рынку ЕС в том числе к сетям по транспортировке на недискриминационной основе, потребителям же — свобода выбора поставщиков. Для цели усиления конкуренции директивой были введены нормы о разделении функций добычи, транспортировки и распределения энергоресурсов, а также о создании независимых регулирующих органов на национальном уровне. Завершившая реформу Директива 2009/73/ЕС учредила Агентство по взаимодействию энергетических регуляторов — ACER и предложила правительствам выбор между тремя вариантами разделения энергетических компаний. Подобная реформа осуществлялась также на рынке электроэнер-

---

<sup>203</sup> The Internal Energy Market // Commission Working Document. COM(88) 238 final. Brussels, 2 May 1988.

гии. Помимо этого, усилия были направлены на создание механизма взаимодействия между национальными регулирующими органами, повышение прозрачности операций; отдельной стратегии потребовалась задача обеспечения роста инвестиций в развитие энергетической инфраструктуры.

Надо заметить, что по ряду положений либерализации государствам-членам удалось найти компромиссные подходы, которые в целом не изменили сути предложенной реформы, но сделали ее весьма щадящей в плане угроз безопасности национальной промышленной и коммерческой собственности. Так, внедрить в энергетический сектор независимого транспортного оператора предложили Франция и Германия. Их поддержало большинство государств. В результате внедрение в ТЭК независимого системного или транспортного оператора позволило сохранить производство/генерацию и транспортировку в руках одного собственника, хотя и лишило его контрольных полномочий<sup>204</sup>. Наиболее же радикальный вариант — имущественно-правовое разделение — был реализован в четырех странах: Бельгии, Дании, Великобритании, Ирландии. В итоге национальный уровень, воспользовавшись своим правом голоса на этапе обсуждения реформ, с одной стороны, заметно ослабил напор интеграции, с другой стороны, поддерживал интеграционную динамику за счет тех территорий, которым реформа не несла угроз.

На современном этапе перед ЕС стоит задача достичь отдачи от новых правил. С момента принятия директив Еврокомиссия уже не оглядывается на государства и для достижения надлежащего исполнения права может проявлять бескомпромиссность. Результатом ее жесткости стали судебные разбирательства в отношении большинства государств-членов о несвоевременной имплементации и неисполнении энергетических директив (среди провинившихся Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Ирландия, Испания, Кипр, Литва, Люксембург, Нидерланды, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Швеция, Эстония, а также Дания). Ряд компаний были обвинены в злоупотреблениях доминирующим положением. Например, немецкая *RWE* была обвинена в ограничении доступа конкурентов к своей транспортной сети, а французская *EdF* — в создании препятствий для доступа на национальный рынок компаний других стран (фактически же ЕК нападала на систему долгосрочных контрактов, которыми была связана компания<sup>205</sup>). Штраф в 1,1 млрд евро был наложен ЕК на немецкую энергетическую компанию *E.On* и французскую *GDF Suez* за картельный сговор<sup>206</sup>. Подобных примеров много. В целом же реформу

<sup>204</sup> Гудков И.В. Третий энергетический пакет Европейского Союза [Электронный ресурс]. URL: [http://www.alieuropa.ru/old/files/2010/46/Tretij\\_paket\\_Gydkov.pdf](http://www.alieuropa.ru/old/files/2010/46/Tretij_paket_Gydkov.pdf)

<sup>205</sup> Benessot N., Ciszewski M., Haasteren A. The EDF long term contracts case: addressing foreclosure for the long term benefit of industrial customers [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2010\\_2\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2010_2_3.pdf).

<sup>206</sup> E.On и GDF Suez оштрафовали на 1,1 млрд.евро за картельный сговор [Электронный ресурс]. URL: <http://top.rbc.ru/economics/08/07/2009/314600.shtml>. 12.02.2012.

нельзя называть успешной, учитывая дефицит транспортных мощностей, не позволяющий достичь подлинно свободного передвижения энергетических ресурсов.

Энергетические пакеты создали угрозу для инвестиционной и торговой активности монополий полного цикла из третьих стран, в том числе российской энергетической компании Газпром. Для того, чтобы состоялся переход сетей по транспортировке газа на территории ЕС под контроль Газпрома, необходимо доказать, что он не повлечет за собой снижение надежности поставок. А это невозможно. К тому же эти ограничения нарушают договоренности, достигнутые между сторонами в процессе переговоров о вступлении России в ВТО. По мнению Волошина В. И., декларируемое намерение по развитию конкуренции и либерализации рынка де-факто обобщается снижением привлекательности Европы для иностранных инвесторов.<sup>207</sup>

Вероятность «спилбека» возросла после решения по делу «Комиссии против Словацкой республики» от 2011 г., в котором Суд ЕС встал на сторону Словакии и признал, что нормы европейского энергетического законодательства не должны препятствовать государствам-членам выполнять условия долгосрочных контрактов в отношениях с третьими странами, если такие договоры были заключены до вступления в ЕС<sup>208</sup>.

В то же время очевидно, что это решение — ничтожно. С 2011 г. ЕК инициировала многочисленные обыски в европейских представительствах Газпрома, а в 2012 г. — расследование, предметом которого является соблюдение Газпромом права ЕС. По мнению Кавешникова Н. Ю., эффективная защита российских интересов возможна только в формате соответствующего секторального диалога сторон<sup>209</sup>, другими словами, в формате, в котором взаимодействуют равные субъекты, а принимаемые решения будут иметь большую силу, чем директивы ЕС<sup>210</sup>.

**Госзаказы** — один из крупнейших сегментов экономики ЕС — формируют седьмую часть ВВП ЕС. Без взаимного открытия рынка госзаказов фрагментация ЕВР была бы слишком очевидной. Повышение открытости сделок в сфере государственных заказов призвано не только повысить уровень конкуренции, но и изжить фаворитизм и скрытые формы господдержки национальных предприятий.

<sup>207</sup> Волошин В.И. Россия — ЕС: жесткий прессинг энергодиалога // Россия и современный мир, №2, 2010. С. 76.

<sup>208</sup> Решение Суда ЕС по делу «Комиссия против Словакии»: хорошая новость для российских инвесторов в европейский ТЭК [Электронный ресурс]. URL: <http://www.alieurope.ru/reshenie-suda-es-po-delu-komissiya-protiv-slovakii-choroshaya-novostj-dlya-rossijskich-investorov-v-evropeyskiy-tek>.

<sup>209</sup> Кавешников Н.Ю. Спор оправилах энергетической игры. — Что Россия ждет от ЕС? Под ред. Кондратьевой Н.Б. Доклады Института Европы. 2013.

<sup>210</sup> Кавешников Н.Ю. Спор о правилах «энергетической игры». — Что Россия ждет от ЕС? Доклады Института Европы. М. 2013.



Первые нормы ЕС по регулированию госзаказа были приняты в 2004 г. Они обязали страны ЕС уведомлять рынок о намерениях в отношении госзаказа в текущем бюджетном году и приглашать предприятия подавать заявки на исполнение госзаказов на основе открытого конкурсного отбора. При выборе подрядчиков отныне признаются допустимыми лишь два критерия — ценовой и качественный (технические и экологические достоинства исполнения заказа). Со своей стороны Комиссия контролирует соблюдение государствами и госпредприятиями правил добросовестной конкуренции подрядчиков.

Постепенно госзаказы становятся прозрачными для участников ЕВР. Уведомления о намерениях государства в сфере госзаказа публикуются в Официальном журнале ЕС, а также в базе данных «Tenders electronic daily». Пока ЕС продвинулся на этом направлении либерализации неглубоко. Обнародуют как правило крупные предложения. Большую же часть контрактов по-прежнему осуществляют подрядчики страны, поместившей информацию о тендере. Но даже при таком исходе тендеров государства экономят на цене заказов. Благодаря развитию трансграничной конкуренции в сфере госзаказа расходы государств-членов сокращаются.

До недавнего времени сохранялось одно заметное исключение — это военный сектор. Договор позволял государствам-членам ограждать рынок оборонных госзаказов, производство и торговлю оружием, боеприпасами и военными материалами от иностранной конкуренции в целях защиты государственных интересов и безопасности, а также сохранять в тайне информацию, относящуюся к данной сфере. Широкое обсуждение проблематики началось в 2004 г. в связи с выпуском Европейской комиссией соответствующей Зеленой книги, а также руководства по применению законодательства ЕС (тогда же шло формирование крупных оборонных органов — Европейского оборонного агентства, Европейского космического агентства и Совета по космосу). По мнению Комиссии, предпринимаемые на национальном уровне меры не должны оказывать неблагоприятного воздействия на условия конкуренции между производителями, особенно, если дело касается продукции, не предназначенной специально для военных целей. Дебаты закончились в пользу единого рынка: в 2008 г. принята Директива о трансграничном передвижении продукции оборонной промышленности в пределах ЕВР, а в 2009 г. — Директива об оборонном госзаказе.

Согласно требованиям Директивы об оборонном госзаказе 2009/81/ЕС, принципы Договора — прозрачность, запрет дискриминации, открытость — должны быть применимы к рынку оборонной промышленности. На уровне официальной аналитики особо отмечается позитивный ход обсуждения проекта Директивы: для одобрения акта в рамках процедуры совместного принятия решений достаточным оказалось всего одного чтения в Европарламенте. Директива распространяется на оборонные контракты по поставкам объемом от 400 тыс. евро и договоры подряда от 5 млн евро (но не затрагивает совместные программы государств-членов и третьих стран,

заказчиком которых являются НАТО и Организация по сотрудничеству в сфере совместных вооружений). По мнению ответственного за Директиву депутата Европарламента О. Ламбсдорфа<sup>211</sup>, данное правовое нововведение было выгодно государствам, специализирующимся на производстве оружия и военной техники, т. е. Германии, Франции, Великобритании, Швеции, Испании и Италии.

В 2011 г. ЕК объявила о реформе единого рынка госзаказа. Один из ее компонентов напрямую затрагивает интересы третьих стран. А именно, Еврокомиссия учредила механизм ответных защитных действий против стран, которые чинят препятствия участию компаний из ЕС в тендерах на государственные закупки<sup>212</sup>. Таким способом ЕС пытается подтолкнуть правительства стран-партнеров к большей открытости национальных рынков для европейских компаний.

В октябре 2006 г. Европейская комиссия заявила о намерении создать к концу десятилетия конкурентную среду на национальных **почтовых рынках** (данная отрасль сферы услуг формирует 1 % ВВП ЕС и обеспечивает занятость 1,6 млн человек). Цель либерализации: открыть национальные рынки для почтовых служб других государств ЕС, тем самым повысить конкуренцию и занятость в секторе и снизить стоимость почтовых услуг. Первая почтовая директива датируется 1997 годом (97/67CE). Она ставила перед ЕС задачи по повышению качества работы почтовой службы в процессе постепенного открытия рынков для конкуренции. В период 2002–2005 гг. национальные почтовые службы сохраняли монополию на отправку корреспонденции весом до 100 гр., затем с 2006 г. размер этого «суверенного права» был уменьшен до 50 гр. Директива обязала Комиссию к концу 2006 г. закрепить окончательно дату полного открытия национальных почтовых рынков. Во исполнение этого положения Комиссия подготовила в конце 2006 г. Вторую почтовую директиву, в которой подтвердила принятые ранее обязательства и минимальные нормы. Третья почтовая директива, одобренная Европарламентом в феврале 2008 г., внесла послабления в этот план: от 16-ти ведущих государств-членов (представляющих 95 % рынка почтовых услуг ЕС) она потребовала создать полностью либеральную среду для деятельности почтовых служб ЕС до 31 декабря 2010 г.; Греции, Люксембургу и государствам пятой волны расширения ЕС дана отсрочка до 31 декабря 2012 г. Согласно статье 7 директивы государства могут и после 2012 г. резервировать часть национального рынка за отечественной почтовой службой, но только с одной целью: сохранения отечественной почтовой службы.

---

<sup>211</sup> Single Market News, 2009 [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smn/smn53/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/smn/smn53/index_en.htm).

<sup>212</sup> European Commission levels the playing field for European business in international procurement markets. European Commission. Press release. Brussels, 21 March 2012 [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-268\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-268_en.htm?locale=en)

Среди важнейших положений директивы назовем, во-первых, обязанность государств обеспечить доступность службы как минимум пять дней в неделю на территории всего ЕС за редкими исключениями, связанными с трудной доступностью территорий; во-вторых, обязательство соблюдать сроки выполнения трансграничных заказов: 85 % корреспонденции должно быть передано адресату в течение трех дней, 97 % — в течение пяти дней. Страны укладываются в данные требования. В частности, уже в 2006–2007 гг. 97 % трансграничных почтовых услуг выполнялось во временном интервале до трех дней.

А 2007 г. «иностранцам» удалось занять 14 % рынка почтовых услуг Великобритании, 10 % — Германии, 9 % — Швеции, 8 % — Испании. Однако при внимательном анализе Комиссия стала обнаруживать попытки введения государствами скрытых барьеров. Приведем в подтверждение данные отчета об имплементации почтовой директивы за 2008 г.<sup>213</sup> Как свидетельствует в нем Комиссия, северные страны — Великобритания, Германия, Финляндия, Нидерланды и Швеция, позиционировавшие себя в качестве лидеров процесса либерализации почтовой службы и заявившие о полном открытии своих рынков до конца десятилетия, на деле лукавили и мошенничали. Комиссия заметила, что основной принцип ЕВР — недискриминация / отсутствие привилегий для отечественных компаний — ими не соблюдался. В Финляндии с иностранных почтовых служб при выдаче лицензии, разрешающей осуществлять почтовые услуги в стране, взимался единовременный специальный налог в размере 5–20 % от величины годовой прибыли. Германия придумала свой хитроумный протекционистский барьер: ввела норму о минимальном размере оплаты труда почтового работника, вынуждая более рентабельные почтовые службы стран-партнеров по единому рынку, действующие на территории страны, увеличить зарплату сотрудникам. Великобритания и Германия, открывшие почтовые рынки 1 января 2006 г. и 2008 г. соответственно, продолжали освобождать свои национальные почтовые службы от уплаты НДС. В связи с этим примером укажем, что Комиссия в 2003 г. выдвинула проект директивы об упразднении подобных льгот и введении недискриминационного единого порядка обложения НДС всех почтовых служб. Члены Совета не смогли прийти к согласию, и предложение на этом уровне больше не рассматривалось. Тем не менее, проблема близка к разрешению, поскольку в Суде ЕС в рамках преюдициальной процедуры готово необходимое решение по делу 2007 г. о дискриминации в секторе почтовых услуг, возникшей в связи с освобождением конкурента от уплаты НДС.

Как видно из этого примера, протекционизм в ЕС пробивает дорогу. Обеспокоенные перспективой исчезновения естественных монополий либо возникновением демпинга со стороны отстающих стран-членов, государ-

---

<sup>213</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/reports/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/reports/report_en.pdf).

ственные власти проявляют изрядное хитроумие в деле защиты национальных хозяйств.

Несколько слов о конкуренции *в сфере транспорта*. Нормы конкурентного права ЕС вошли в данную сферу еще в 1968 г. вместе с Регламентом Совета 1017/68. Тем не менее высокая монополизация не позволяла конкуренции развиваться, а для либерализации требовалось время. Более того, в отдельных секторах пришлось дополнительно решать частные проблемы.

Возьмем для примера железнодорожный транспорт. Доля железных дорог в общем объеме грузоперевозок ЕС сейчас примерно вдвое ниже показателя 1970 г. (и в 2,5 раза ниже нынешнего показателя по США). Необходимость последовательно подчиняться правилам всех стран, через которые должна осуществляется перевозка груза, отсутствие конкуренции и, как следствие, низкое качество услуг, снизили спрос на международные железнодорожные услуги в рамках территории ЕС. Либерализация железных дорог назрела. Но по причине все того же низкого спроса и вытекающего из него дефицита долгосрочных стратегических капиталовложений государственные монополии сохраняли контроль и ответственность за железные дороги. Создать условия для выхода из замкнутого круга были призваны три так называемых железнодорожных пакета. Первый пакет директив — 2001 г. — был направлен на увеличение числа компаний-перевозчиков и отделение функции по управлению инфраструктурой от функции по транспортировке. Второй — 2002 г. — имел целью установление единых минимальных норм безопасности и ответственности на железных дорогах. Наконец, третий пакет мер — 2004 г. — направлен на повышение конкуренции в сфере международных пассажироперевозок и защиты прав пассажиров.

Каковы результаты? По данным на середину десятилетия доля новых перевозчиков на железных дорогах ЕС составила 3–4 % рынка (в т/км). Аналитики считают, что новые участники в состоянии в ближайшее время освоить до 10 % рынка. Благодаря созданию Трансеевропейской сети грузовых коридоров (TERFF) задержки при пересечении внутренних границ ЕС сокращаются, грузоотправители могут обходиться услугами только одного оператора. Прогнозируется повышение спроса на железнодорожные услуги к 2010 г. до уровня 1998 г.

В 1998 завершена либерализация в секторе автомобильного транспорта. Предприятия-перевозчики действуют в соответствии с принципом свободы учреждения на территории ЕВР, что, однако, не отменяет необходимость получения транспортной лицензии Сообщества. Относительно гармонизации законодательных норм безопасности движения принята новая программа действий, рассчитанная на 2003–2010 гг.

Наднациональное регулирование водного транспорта, либерализация которого завершена в целом уже к 1993 г., осуществляется посредством принятия специальных мер борьбы со случаями тарифной дискриминации, установления единых норм для судов, перевозящих опасные грузы и т. п.

После завершения гармонизации большого числа правил и норм учреждена система единой лицензии и определены условия доступа к воздушным сетям операторов воздушного транспорта и (соответственно, Регламенты №№ 2407/92 и 2408/92). Удалось также распространить на данную сферу принцип взаимного признания профессиональной квалификации работников. В 2008 г. на смену данным регламентам пришел новый на номером 1008/2008. В секторе авиаперевозок также как и в других секторах транспортной отрасли приняты правила борьбы со случаями тарифной дискриминации, оговорены правила компенсации и помощи пассажирам. Завершилась подготовка пакета мер по созданию «Открытого неба» для авиаперевозчиков ЕС и США, позволяющего, в частности, авиакомпаниям стран ЕС заключать соглашения о совместных внутренних рейсах над пространством США.

### Контроль господдержки

Базовые положения о контроле со стороны ЕС государственных систем помощи изложены в статьях 107–109 Договора о ЕС. Статья 107.1 запрещает выплаты любых видов помощи, которые угрожают искажением условий конкуренции на пространстве единого рынка. Затем статья конкретизирует, какая помощь совместима с понятием единого рынка или может быть с ним совместима (при правильном ее использовании). Чтобы нормы статьи 107 были реализованы на практике, статья 108 возлагает на Европейскую комиссию функцию контроля господдержки. А именно: Комиссия должна быть заблаговременно уведомлена государствами-членами об их планах по предоставлению субсидий. Она обязана следить за всеми видами и системами помощи<sup>214</sup>, существующими в государствах-членах, и рекомендовать меры, которых требует поступательное развитие единого рынка. Договор также предусматривает в статье 89 процедуру взаимодействия Совета, Комиссии и Парламента для принятия законодательных актов в сфере наднационального регулирования господдержки.

Проверить каждый случай господдержки ЕК не в состоянии. Для этого есть национальные органы. Комиссия применяет прозрачный и рекомендательный подходы в контроле субсидий, выпускает соответствующую статистику. Она во многом полагается на потенциал саморегулирования ЕВР и в гораздо меньшей степени практикует судебный метод воздействия на неосознательные государства. ЕК имеет слабые полномочия по вмешательству в налогообложение и государственные расходы.

---

<sup>214</sup> Существует множество видов госпомощи — денежные субсидии, гранты, налоговые льготы, государственные гарантии, долевое участие государства, предложение товаров и услуг на преференциальных условиях, госзаказы, выгодные кредитные условия т. д. Важно, что госпомощь оценивается в ЕС с точки зрения ее эффекта, а не формы (это отличает подходы ЕС и ВТО). Поэтому в данном разделе термин государственная субсидия подразумевает любые виды госпомощи.

Однако было бы не верным полагать, что Комиссия не может заставить государства-члены вернуть в национальную казну запрещенные дотации или дотации, выданные нелегально. Специальное сообщение ЕК 2007 г. дает на этот счет исчерпывающие разъяснения<sup>215</sup>. В частности, оно указывает на Процедурный регламент Комиссии 1999 г. и Регламент о его применении 2004 г. (794/2004), учредившие порядок возмещения компаниями и регионами господдержки, несовместимой с нормами единого рынка. За первое десятилетие работы названного инструмента ЕК добилась возврата в национальную казну почти 10 млрд евро, или 90 % нелегальной господдержки.

С 2006 г. уведомления со стороны государств-членов об их планах предоставления субсидий направляются в Комиссию в электронном виде, что в какой-то мере облегчило процедуру. Государство течение 20 дней обязано отреагировать на дополнительные запросы Комиссии, необходимые для выработки решения. После получения всей требуемой информации Комиссия в течение двух месяцев выносит свое заключение по конкретному уведомлению. Помимо уведомлений, исполнительные органы в середине года направляют в Комиссию (тоже в электронном виде) статистику и другие сведения о текущем состоянии господдержки по форме, содержащейся в приложении III. Даже в случаях, не требующих уведомления (о них речь пойдет ниже), государства обязаны информировать Комиссию о фактах предоставления любых субсидий.

Таким образом, Комиссия берет на себя и контроль, и ответственность за ситуацию с господдержкой на пространстве единого рынка, и львиную долю аналитической работы. В последней версии упомянутого Регламента 794/2004<sup>216</sup>, за номером 271/2008<sup>217</sup>, излагаются все подробности данного порядка. Государство может отозвать уведомление или внести изменения в схемы субсидирования, положительное решение по которым уже принято Комиссией. Если планируется увеличение объемов госпомощи, то оно не должно превышать 20 % от первоначально заявленного бюджета.

Виды и пределы допустимой помощи оглашаются либо в форме регламентов Комиссии, либо в форме рекомендательных документов (например, «Основных направлений» в конкретной сфере регулирования), и, соответственно, могут носить обязательный либо рекомендательный характер.

В 2005 г. Европейская комиссия объявила о начале пятилетней реформы системы наднационального регулирования государственных субсидий<sup>218</sup>.

---

<sup>215</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:EN:PDF>.

<sup>216</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type\\_doc=Regulation&an\\_doc=2004&nu\\_doc=794&lg=en](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=Regulation&an_doc=2004&nu_doc=794&lg=en).

<sup>217</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008R0271:EN:NOT>.

<sup>218</sup> В разделе использованы материалы официального Интернет-сайта ЕС «Summaries of Legislation, Rules applicable to State Aid» [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/competition/state\\_aid/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/index_en.htm).



Цели Комиссии — во-первых, совершенствовать подходы к анализу причин несостоятельности единого рынка и обоснованию государственного вмешательства в его работу; во-вторых, создать эффективные, открытые и юридически однозначные, наконец, простые в применении инструменты регулирования господдержки, в наименьшей степени искажающие условия конкуренции; в-третьих, найти новые движущие силы для повышения конкурентоспособности и занятости (эти цели были рельефно отражены в Лиссабонской стратегии 2000 г., рассчитанной на 10 лет; соответственно, реформа была призвана содействовать достижению данной стратегии).

Рассмотрим изменения в правилах применения статей 107–109 Договора о ЕС, произошедшие в результате данной реформы.

Договор (статья 109 Договора о функционировании ЕС) доверил Совету ЕС право определить (после консультации с Европарламентом и, естественно, по предложению Комиссии) виды помощи, которые можно было бы оказывать без предварительного разрешения со стороны Комиссии. Но до конца 1990-х гг. Совет воздерживался от принятия четкого регламента на этот счет. Поэтому государства ориентировались на рамочные решения и общие направления политики господдержки, определяемые Комиссией. Первые такие решения относятся к 1970-м гг. Большая же часть норм появилась в период завершения строительства валютного союза, подготовки и адаптации единого рынка к расширению на Восток. В 1998 г. Регламент Совета № 994/98<sup>219</sup> освободил государства ЕС от необходимости уведомлять Комиссию о намерении оказать «малозначимую» помощь, помощь малым и средним предприятиям, поддержку науке и опытно-конструкторским разработкам, защите окружающей среды, сфере образования и занятости, региональному развитию. Нормы, вводимые Комиссией в ходе нынешней реформы, касаются размеров допустимой помощи, имеют характер разъяснений или дополнений. Наиболее актуальны из следующего ниже обзора этих норм — изменения в системе регулирования охраны окружающей среды. Они обнародованы в апреле 2008 г.

Под *малозначимой помощью* подразумевается помощь, которая в силу своих малых размеров не может оказать существенное влияние на единый рынок. Начиная с 1992 г. (в тот год Комиссия впервые разъяснила правило *de minimis*), размеры допустимой малозначимой помощи неуклонно увеличивались. Регламент № 1998/2006<sup>220</sup> Комиссии вновь повысил верхний предел малозначимой помощи. Отныне как малозначимая признается помощь в размере, не превышающем 200 000 евро в течение трехлетнего периода, что в два раза выше потолка, установленного предыдущим Регламентом № 69/2001. Для сектора услуг общезкономического значения, сельского и лесного хозяйства приняты специальные условия (см. ниже).

<sup>219</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:142:0001:0004:EN:PDF>.

<sup>220</sup> Official Journal L 379, 28.12.2006.

**Помощь малым и средним предприятиям.** К малым относятся предприятия с числом занятых до 50 человек и оборотом не выше 10 млн евро, к средним — предприятия с числом занятых до 250 человек и оборотом не выше 50 млн евро. Этим критериям соответствуют 23 млн. или 99 % предприятий ЕС. В последние годы 80 % новых рабочих мест создавалось в малом и среднем бизнесе. Таким образом, это обширнейший сегмент экономики государств-членов.

Госпомощь малому и среднему бизнесу регулируется Регламентами №№ 70/2001 и 364/2004<sup>221</sup>. Для районов, не являющихся объектами национальной региональной политики, безболезненным принято считать участие государства в инвестициях в малый бизнес в размере до 15 %, в средний бизнес — до 7,5 %; для районов, которые являются объектами национальной региональной политики, эта доля может быть увеличена на 15 %. Государства могут оказывать также помощь в оплате до половины стоимости консультационных услуг и услуг по участию МСП в торговых ярмарках. Государства освобождаются также от необходимости уведомлять Комиссию о случаях субсидирования фундаментальных исследований (даже в крупных размерах), прикладных промышленных разработок (до 60–70% от их стоимости в зависимости от величины предприятий)<sup>222</sup>, затрат на получение лицензий и прав на промышленную собственность (на сумму, равную расходам на научно-исследовательскую работу, ведущую к получению искомым прав). Наконец, законодательство ЕС не освобождает государства от необходимости письменного уведомления о планах поддержки МСП, если такая поддержка, включая инвестирование, субсидирование консультационных услуг, научных исследований и расходов на получение лицензий, может превысить 25 млн евро или же ее отдельные элементы могут превысить 15 млн евро.

Целям создания «режима наибольшего благоприятствования» для такого рода предприятий, увеличения их количества и, соответственно, повышения отдачи в показателях темпов экономического роста и роста занятости<sup>223</sup> служит вступившая в силу в 2006 г. директива об учреждении «европейской компании» и новая формула — «европейская частная компания». Головной офис такой компании может быть зарегистрирован в любой стране единого рынка. Предприятие, соответственно, сможет выбирать между национальными нормами стран ЕВР и подчиняться наиболее благоприятным для него

<sup>221</sup> Official Journal L 10, 13.01.2001; L 63, 28.02.2004.

<sup>222</sup> Основные направления деятельности Комиссии по контролю господдержки сферы НИОКР изложены в Community Framework for State Aid for Research and Development and Innovation. Official Journal C 323, 30.12.2006. Что касается господдержки фундаментальных исследований на крупных предприятиях, то, как и в случае с МСП, ее размер может достигать до 100 % стоимости исследований, помощь со стороны государства прикладным разработкам, ведущимся на крупных предприятиях, не должна превышать 50 % их стоимости.

<sup>223</sup> Новости на данном направлении освещает специальный портал сайта Европейской комиссии — [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index_en.htm).

режимам предоставления отчетности и налогообложения, трудовому законодательству, правилам банкротства и т. п. Этим же нормам могут подчиняться филиалы данного предприятия, даже если они функционируют в других странах ЕС.

В отношении *субсидий на создание новых рабочих мест* принят Регламент № 1976/2006. Он установил, что для территорий, не являющихся объектами национальной региональной политики, участие государства в программах повышения уровня занятости в малом бизнесе не должно превышать 15 %, в среднем бизнесе — 7,5 %; для территорий, которые являются объектами национальной региональной политики, доля государства может быть увеличена на 15 %. Разрешаются государственные субсидии на трудоустройство лиц, оказавшихся в затруднительном положении (безработных, иммигрантов, этнических меньшинств), а также лиц с ограниченными возможностями (имеющих физические, умственные или психические недостатки), соответственно, в размере до 50 % и 60 % расходов на зарплату и отчисления в фонды социального страхования в течение одного года.

***Помощь повышению уровня профессиональной квалификации.*** В 1998 г. Комиссия впервые разъяснила свою позицию относительно господдержки программ профессиональной подготовки кадров. Такая помощь признана совместимой с единым рынком в той мере, в какой она имеет следствием повышение количества квалифицированных кадров на рынках труда, другими словами, в той мере, в какой полученные знания могут быть применены при переходе на другую работу. Исходя из этого, Комиссия разделяет два вида господдержки: помощь программам, нацеленным на повышение общего уровня профессиональной подготовки, и помощь программам, имеющим целью передачу специфических знаний, непосредственно связанных с деятельностью фирмы. Согласно Регламенту № 1976/2006 государства освобождаются от необходимости уведомлять Комиссию о субсидировании программ, направленных на повышение уровня квалификации, в пределах 50 % их стоимости в случае помощи крупным предприятиям и 70 % — в случае помощи МСП; государства также могут субсидировать без предварительных уведомлений программы переподготовки, направленные на получение специфических знаний, в пределах, соответственно, 25 % и 35 % стоимости таких программ. В неблагополучных районах размер субсидий может быть увеличен на 5 и 10 % соответственно. Размер субсидий может быть увеличен на 10 % и в случаях, когда тренинг направлен на трудоустройство лиц, оказавшихся в затруднительном положении. Правила об освобождении не распространяются на программы, бюджет которых превышает 1 млн евро.

***Господдержка охраны окружающей среды.*** Первое рамочное решение Европейской комиссии в данной сфере было принято более 30 лет назад. С того времени государства стали субсидировать не только внедрение но-

вых методов очистки и утилизации отходов, но и создание энергосберегающих технологий и технологий, использующих возобновляемые виды топлива, что и нашло отражение в последующих документах Европейской комиссии<sup>224</sup>. Так, в 2008 г. вышедшем в свет очередном своде «Основных направлений регулирования господдержки охраны окружающей среды»<sup>225</sup> Комиссией рекомендованы субсидии предприятиям на внедрение передовых методов защиты окружающей среды и снижение энергопотребления. Размер субсидий малым предприятиям, согласно новым правилам, может достигать 70 % стоимости инвестиций на внедрение более жесткого по сравнению с европейским стандарта или переход на возобновляемые источники энергии, средним предприятиям — 60 % и крупным — 50 % (по правилам же 2001 г. он не мог превышать, соответственно, 50–30 %). Усилия предприятий-новаторов поощрены дополнительно. А именно размер допустимой субсидии малым предприятиям может доходить до 80 % расходов на внедрение инновационной технологии, средним предприятиям — 70 % и крупным — 60 % расходов. Рекомендованы также льготные режимы для проектов по перемещению промышленных компаний подальше от мест массового проживания людей при условии, что на новом месте будут соблюдаться европейские стандарты охраны среды.

В остальных случаях предприятиям следует брать на себя расходы по переработке отходов в полном объеме в соответствии с принципом «загрязнитель платит». Если виновник загрязнения не определен или не в состоянии выплатить требуемую сумму на восстановление окружающей среды, то предприятие, получившее право осуществлять восстановительные работы, может рассчитывать на 100 % государственную субсидию.

Новые правила регулирования господдержки охраны окружающей среды отменяют действовавшие ранее специальные условия для отстающих районов, являющихся объектами национальной региональной политики. Необходимо отметить также, что правило об уведомлении вновь вступает в силу, когда планируемый размер господдержки превышает 7,5 млн евро в случае природоохранного инвестиционного проекта и 5 млн евро в случае проекта, направленного на энергосбережение.

Неоднократно обновлялся инструментарий наднационального регулирования *госпомощи в спасении и реструктуризации компаний*. Подходы Комиссии применительно к данной сфере впервые были изложены в «Основных направлениях» 2004 г.<sup>226</sup>, согласно которым государственные субсидии

<sup>224</sup> Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection. Official Journal C 72, 10.03.1994; C 37, 03.02.2001, p.3; C 82 01.04.2008, p.1.

<sup>225</sup> [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:082:0001:0033:en:PDF>, p. 4.

<sup>226</sup> Community Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty. Official Journal C 244, 01.10.2004. Предыдущий рамочный документ Комиссии в сфере контроля госпомощи в спасении и реструктуризации компаний датируется 1999 г.

должны выдаваться только фирмам, доказавшим свое затруднительное положение. Для этого были разработаны специальные критерии. Молодые компании могут получать субсидии на спасение и реструктуризацию лишь спустя три года с момента их официального существования. Размер допустимой помощи обратно пропорционален доле, занимаемой компанией на пространстве единого рынка; собственный финансовый вклад крупной компании в реструктуризацию должен составлять по крайней мере 50 % стоимости соответствующей программы, средней компании — 40 %, малой — 25 %. Наконец, субсидия дается «в первый и последний раз», то есть в течение следующих десяти лет предприятие не может рассчитывать на очередную субсидию, которая вновь поддержала бы его жизнеспособность.

Комиссия различает два вида субсидий: 1) предприятию, попавшему в трудное финансовое положение, и 2) для восстановления долговременной жизнеспособности предприятия. В первом случае субсидия помогает предприятию принять срочные меры, в том числе имеющие структурный характер; она должна быть погашена в течение шести месяцев с момента выплаты первого взноса. Во втором случае субсидия является частью долгосрочной операции по реструктуризации. Государства регулярно отчитываются перед Комиссией о ходе выполнения программы реструктуризации. Срочная помощь предприятию, попавшему в трудное положение, может быть частью операции по реструктуризации (это значит, что первый вид субсидии не исключает второй).

В 2009 г. ЕК разрешила государствам-членам оказать компаниям дополнительную поддержку на период выхода из глобального экономического кризиса.

В 2006 г. Европейская комиссия обнародовала «Основные направления регулирования *господдержки отстающих районов* ЕС в 2007–2013 гг.»<sup>227</sup>, а также соответствующий Регламент № 1628/2006<sup>228</sup>. Документы представляют собой руководство для государств-членов по применению статей 107 и 108 в данной сфере, определяют критерии отбора нуждающихся районов и размеры допустимой помощи.

Комиссия разъясняет, в частности, какие районы могут быть признаны нуждающимися в помощи, а именно, чей ВВП в расчете на душу населения на четверть и более отстает от среднего по ЕС уровня (в расчет идет показатель по ЕС-25), включая поддержку развитию семи так называемых ультрапериферийных районов (заморские департаменты Франции — Гайана, Гваделупа, Мартиника и Реюньон, испанские Канарские острова и португальские Мадейра и Азорские острова). Исключением из правила являются территории, уровень благосостояния которых повысился искусственно (из-за по-

<sup>227</sup> Official Journal C 54, 04.03.2006.

<sup>228</sup> Official Journal L 302, 01.11.2006.

нижения среднего уровня благосостояния по ЕС в результате вступления в него стран Центральной и Восточной Европы, сильно отстающих в социально-экономическом развитии).

В отношении *господдержки услуг общеэкономического значения* первое решение было принято Судом ЕС еще в 1986 г.: государство может участвовать в капитале предприятий публичного сектора, только если оно действует в нормальных условиях рыночной экономики<sup>229</sup>. Принципы же предоставления государством финансов проявились в 2003 г. благодаря прецедентному в решении Суда ЕС по делу о госпомощи в адрес немецкой компании Altmark Trans, осуществлявшей городские автобусные перевозки<sup>230</sup>. В данном решении были названы критерии, при соблюдении которых господдержка услуг общеэкономического значения не нарушает условия конкуренции на пространстве единого рынка, более того, служит поддержанию высокого качества такого рода услуг. А именно: проект может субсидироваться, если он служит общим экономическим интересам, цели субсидируемой деятельности четко определены, параметры помощи выработаны заранее, размер помощи не превышает уровня, необходимого для осуществления подобного рода деятельности.

Свои правила существуют в отношении господдержки предприятий, осуществляющих экспорт за пределы единого рынка, а также чувствительных секторов, таких как производство стали, судостроение, сельское и лесное хозяйство, рыболовство и т. д. Для подобных специфических секторов экономики также предусматриваются планы действий, рассчитанные на среднесрочную перспективу.

В качестве примера остановимся на содержании основных направлений регулирования *господдержки в сельском и лесном хозяйстве*<sup>231</sup>.

Государственное поощрение развития сельской местности (2 опора Общей сельскохозяйственной политики) в размере до 7,5 тыс. евро в год на получателя в течение трех лет признано в документе не мешающей конкуренции и не требующей разрешения со стороны ЕК.

Допускаются государственные инвестиции в размере 50 % в проекты обустройства сельской местности горных, труднодоступных зон и зон с прочими неблагоприятными условиями и 40 % остальных регионов. Если же проект обустройства сельской местности (реализация которого потребует до 5 лет) планируется молодыми работниками, то доля государственного участия в нем может быть увеличена в зависимости от характера территории, соответственно, до 60 и 50 %.

Разрешается государственная компенсация расходов на проекты по сохранению традиционных пейзажей (природных ландшафтов и историче-

<sup>229</sup> Belgique v Commission, aff. 234/84, 40/85, R.p.2263, 2321.

<sup>230</sup> Aff. Altmark, 2003, C-280/00, R.1-7747.

<sup>231</sup> Community Guidelines State Aid in the Agriculture and Forestry sector for 2007–2013. Official Journal, C 319, 27.12.2006.



ских зданий) в размере 100 %, если в проекте не предусматривается производственных целей (но не более 10 000 евро в год на проект, однако с возможностью увеличения суммы компенсации в особых случаях); 75 % — если проекты направлены на элементарное сохранение ландшафта, играющего роль в производительном процессе, и осуществляются в труднодоступных и горных зонах и 60% — в других регионах. В случаях, когда проекты предполагают последующее увеличение производительности сельскохозяйственных угодий, помощь ограничивается нормами, действующими для проектов обустройства сельской местности. Однако если проекты предполагают использование дорогостоящих материалов и технологий, сохраняющих историческую подлинность зданий, то они могут быть профинансированы государством полностью.

Совместимой с нормами конкурентного права ЕС признается помощь на перемещение фермы, осуществляемое в интересах общества. В этом случае может быть компенсирована полностью стоимость демонтажа, удаления и реконструкции существующих установок. Если операция по перемещению включает работы по модернизации, тогда размер компенсации не может превышать 50 % расходов на проект в горных и труднодоступных зонах, и 40 % в других регионах; молодые фермеры имеют право на чуть большую компенсацию, соответственно, в размере 55 % и 45 %.

Разрешается оказывать госпомощь на цели улучшения качества окружающей среды, гигиены и защиты животных. А точнее, если инвестиции направлены на приобщение к новым европейским нормам в сроки, предусмотренные этими нормами, то помощь может покрыть 75 % затрат на проекты, реализуемые в неблагоприятных, горных и труднодоступных зонах, и 60 % — в других областях. Если инвестиции были осуществлены после вступления в силу данных норм, то государству разрешается компенсировать меньший объем затрат.

Примерно такие же правила приняты для покрытия государством затрат сельскохозяйственных предприятий на осуществление Директивы 91/676/ЕЕС о защите вод от загрязнения нитратами сельскохозяйственного происхождения.

Разрешается также помощь на общую сумму 10 000 евро на одно хозяйство в течение пяти лет для компенсации расходов или потерь дохода, понесенных в результате применения одного или более европейских стандартов в области охраны окружающей среды, здоровья населения, здоровья животных и растений, животных и охраны труда. Учитывая, что аналогичная помощь может быть оказана со стороны ЕС, общая помощь не может превышать 80 % понесенных расходов и не более 12 000 евро.

Государственные инвестиции, связанные с производством и реализацией сельскохозяйственных продуктов, разрешаются, если они подпадают под действие следующих актов, регулирующих господдержку и применение статей 87 и 88 Договора:

- статья 4 регламента 70/2001 (помощь малым и средним предприятиям);
- регламент 1628/2006 Комиссии (помощь в рамках национальной региональной политики);
- руководящие направления Комиссии относительно государственных дотаций в региональное развитие на период 2007–2013 гг.

В последнем случае максимальная интенсивность господдержки может достигать 50 % инвестиций в регионах, уровень жизни в которых ненормально низок или для которых характерна хроническая безработица, причем в случаях, когда получатель — малое и среднее предприятие, и 25 % — предприятие с числом занятых до 750 человек и оборотом ниже 200 млн евро. В регионах, не имеющих право на дотации в рамках государственной региональной политики, предприятия могут рассчитывать на помощь в размере 20 % инвестиций.

Расходы, целью которых является устранение недостатков земельного фонда и содействие развитию способов его продолжительной эксплуатации, могут быть компенсированы государством с 1 января 2010 г. Максимальные суммы, предусмотренные для этого, таковы: 250 евро на га полезной сельскохозяйственной площади в горных зонах и 150 евро на га в других труднодоступных и неблагоприятных зонах.

**Помощь молодым управляющим фермой** допускается в отношении лиц моложе 40 лет. Бенефициары должны представить план своей сельскохозяйственной деятельности. Потолок этой помощи — 55 000 евро.

**Помощь для досрочного выхода на пенсию** или прекращения сельскохозяйственной деятельности может быть оказана после представленных доказательств окончательного прекращения коммерческой деятельности хозяйства. Данный вид помощи может оказываться в течение достаточно длительного периода, но не может превышать 18 000 евро на одно хозяйство и 4 000 евро на одного работника в год. При этом общая сумма за пятнадцатилетний период не должна превышать 180 000 евро на хозяйство или 40 000 евро на одного работника.

Помощь для создания производственных групп малых и средних предприятий может включать аренду подходящих помещений, приобретение офисного оборудования, включая компьютерную технику и программное обеспечение, административные расходы (включая персонал), накладные и прочие расходы. Общая сумма такой помощи не должна превышать 400 000 евро.

Поддержка сектору животноводства может покрывать 100 % административных расходов на создание и поддержание стада, 70 % расходов на тесты по определению качества скота и 40 % инвестиций на инновационные методы селекции.

Допустимы многие виды технической поддержки сельскому хозяйству. Расходы на образование и профессиональную подготовку фермеров и сель-

скохозяйственных рабочих, консультационные услуги, предоставляемые третьими сторонами, организацию форумов для обмена знаниями между предприятиями и организациями, участие в конкурсах, выставках и ярмарках, публикацию фактических или научных данных могут быть осуществлены полностью за счет государства. Столь же лояльны правила ЕС к господдержке, имеющей целью возмещение ущерба, причиненного в результате стихийных бедствий, и расходов, понесенных в борьбе с болезнями животных и растений, таких как затраты на тестирование болезни, вакцинацию, лекарства, уничтожение животных (при этом рассматриваются только заболевания, находящиеся в перечне болезней животных Всемирной организации здравоохранения или Приложении к Решению 90/424/ЕЕС).

До последнего времени у ЕС не было каких-либо конкретных правил относительно государственной помощи лесному хозяйству. В Основных направлениях регулирования господдержки сельскому хозяйству на 2007–2013 гг. впервые специально оговариваются цели и границы допустимой господдержки лесного хозяйства: повышение экологических, защитных и рекреационных функций лесов и биоразнообразия — до 100 % от допустимых расходов; облесение сельскохозяйственных и несельскохозяйственных земель, восстановление лесного потенциала; покрытие дополнительных расходов и потерь доходов, связанных с использованием более требовательных экологически чистых методов ведения лесного хозяйства (до 200 евро на га); покупка лесных угодий; профессиональная подготовка лесохозяйственных владельцев и работников; консультационные услуги, предоставляемые третьими сторонами; создание лесной ассоциации; поддержка инициатив, направленных на распространение новых технологий; экспериментальные проекты.

Как видно, арсенал разрешенных видов господдержки сельскому и лесному хозяйству достаточно разнообразен. Многое зависит от возможностей национальных бюджетов. Со своей стороны представители аграрного сектора также должны проявлять усилия для получения разрешенных видов государственной помощи: практически во всех случаях фермер обязан представлять в государственные органы свой бизнес-план и другие аргументы, подтверждающие право на ту или иную помощь (например, доказательства того, что запрашиваемые компенсационные выплаты соразмерны затратам на проект и не станут источником обогащения).

В декабре 2008 г. вышло в свет сообщение ЕК относительно разрешенных форм господомощи предприятиям морского транспорта. В частности, режим наибольшего благоприятствования установлен для проектов, получающих финансовую поддержку по программам ЕС «Марко Поло» и «Трансевропейские сети».

В завершении раздела о контроле господдержки следует сказать, что к данной сфере регулирования экономического развития в полной мере применим основополагающий принцип построения единого рынка — запрет

дискриминации. Так, допустимой по статье 107.2 Договора признана социальная помощь частным потребителям, если она оказывается на недискриминационной неизбирательной основе, т. е. не связана с происхождением товара. Среди разрешенных видов госпомощи следует назвать меры поддержки частей единого рынка, если они отвечают общим целям ЕС: например, меры поддержки транспортной сферы, если они отвечают потребностям координации перевозок (статья 93), помощь регионам Восточной Германии в том объеме, в каком данная помощь необходима для обеспечения социально-экономического сплочения и компенсации ущерба, накопившегося в период разделения Германии (статья 107.2)<sup>232</sup>, помощь в развитии культуры и сохранения культурного наследия (статья 107.3), и т. д. Наконец, Совет, действуя квалифицированным большинством по предложению Комиссии, определяет другие категории помощи, которые могут считаться совместимыми с ЕВР. В этом случае помощь оказывается на следующих принципах: временность, прозрачность и избирательность (помощь оказывается только тем предприятиям, которые в будущем смогут вести бизнес самостоятельно без каких-либо субсидий). При этом любая помощь, превышающая потолок разумности, считается несовместимой со статьей 87. Чем ближе эта помощь к рынку готовой продукции, тем сильнее она искажает условия конкуренции и тем вероятнее ее запрещение со стороны Европейской комиссии.

Становление единого рынка Европейского союза не сопровождается ростом объемов господдержки. Причина кроется не только в наличии вполне жесткого запрета и механизма судебного воздействия на нарушителей (предусмотренного статьей 108.2), но и в рационализме самих государств-членов. В условиях, когда сняты дискриминационные ограничения во взаимной торговле, финансовая помощь со стороны государства оказывается либо ненадежным, либо дорогим средством воздействия на социально-экономическое развитие. В свою очередь форсированное достижение маастрихтских критериев номинальной конвергенции в 1992–1998 гг., в том числе сокращение дефицитов госбюджетов, необходимых для членства в валютном союзе, и их последующее поддержание на заданном уровне также имели следствием сокращение объемов господдержки. Наконец, решение проблемы неравномерного развития единого рынка и помощи экономическим акторам, оказавшимся в неблагоприятных условиях, отчасти взяла на себя наднациональная региональная политика (в ЕС ее называют политической социально-экономического сплочения)<sup>233</sup>, финансируемая из общего бюджета ЕС. Так, бюджетные ассигнования ЕС в поддержку отстающих регионов и неблагополучных социальных групп составляют ежегодно более

<sup>232</sup> Лиссабонский договор содержит следующее дополнение к статье 107 (с): Через пять лет с момента вступления в силу договора Совет по предложению Комиссии может принять решение, отменяющее параграф (с).

<sup>233</sup> Economic and social cohesion.

45 млрд евро; платежи по линии социально-экономического сплочения в адрес некоторых государств-членов достигают размеров, эквивалентных 4 % их ВВП.

В среднем два последних десятилетия объемы государственного субсидирования экономики были незначительными (за исключением кризисных лет). Например, в 2010 г. размер финансовой помощи со стороны государств-членов составил примерно с 0,6 % совокупного ВВП ЕС<sup>234</sup>.

Итак, конкурентная политика занимает заметное место в системе предметов ведения ЕС. Она выступает проводником честной конкуренции — важнейшего из основополагающих принципов построения и условий функционирования ЕВР наряду со свободой передвижения, а также уменьшает негативное воздействие таких проявлений экономики масштаба как монополистическая практика и злоупотребление доминирующим положением. Без преувеличения можно также сказать, что конкурентная политика ЕС выполняет ряд значимых социально-экономических функций. Это инструмент содействия компаниям государств-членов и повышения конкурентоспособности Европейского союза в мире, а в последнее десятилетие — регулирования в сфере услуг общеэкономического значения. Конкурентная политика осуществляется при помощи хорошо разработанного инструментария. Ее целям подчиняются другие направления внутренней политики ЕС. В рамках конкурентной политики допускаются и признаются полезными некоторые искажения — слияния, поглощения, отдельные виды господдержки, поскольку они служат повышению конкурентоспособности Союза на мировой арене. Ежегодно на пространстве единого рынка осуществляется сотни слияний, соответственно, правила конкуренции не являются препятствием или ограничителем для роста европейских компаний; как правило Европейская комиссия не выносит запретительных решений по подобным сделкам. Единый рынок не обходится и без господдержки.

Крупные расследования, проводимые Европейской комиссией, привлекают внимание прессы и будоражат воображение граждан высокими размерами начисляемых штрафных санкций. В недавних экспертных трудах свободу и конкуренцию называют двумя равнозначными опорами единства рынка. По мнению Н. Жабко, функции генерального директората ЕК «Конкуренция» столь же весомы, что и полномочия Европейского центрального банка в проведении единой денежно-кредитной политики, оба органа доказали свою независимость от национальных правительств; в этих сферах ЕС де-факто стал реальной федеральной силой<sup>235</sup>.

---

<sup>234</sup> Report. State Aid Scoreboard. 1.12.2011. COM(2011) 848 final. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/2011\\_autumn\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_autumn_fr.pdf)

<sup>235</sup> Jabko N. Playing the market: a political strategy for uniting Europe, 1985–2005. N.Y.: Cornell University. 2006. P. 183.

Весьма гибкая в отношении компаний государств-членов конкурентная политика ЕС остается достаточно жесткой к внешним акторам. А потому в мире пристально следят за процессами, происходящими в конкурентной политике Европейского союза. Компаниям, расположенным за пределами ЕС, приходится адаптироваться к нормам его конкурентного права. Те же компании, которые уже действуют на этом пространстве, вынуждены безоговорочно следовать данным нормам.

Правила конкурентной политики распространяются на государства ЕС, а также Норвегию, Исландию и Лихтенштейн, связанных с Союзом соглашением о Европейском экономическом пространстве. Страны-кандидаты на вступление в ЕС взяли на себя обязательство адаптировать национальную конкурентную политику к нормам ЕС. В части контроля неконкурентного поведения со стороны предприятий Турция, в частности, достигла высокой степени согласованности своих норм и действий с конкурентным правом ЕС, однако в части господдержки, как отмечает ЕК, подвижек практически нет.

Своими достижениями в управлении конкурентной борьбой ЕС старается делиться с другими регионами и странами. Подписаны соглашения о сотрудничестве в сфере конкуренции с США, Японией, Канадой. Используется также специальный формат «Диалогов». В 2007 г. был начат Диалог ЕС–Китай и ЕС–Южная Корея. С Россией в рамках концепции строительства общего экономического пространства была поставлена задача сближения законодательства о конкуренции и расширения взаимодействия антимонопольных органов. В целом же, Европейский союз достигает цели транслирования внешнему миру своего опыта борьбы с неконкурентным поведением.



## РАЗДЕЛ V

### ОТРАСЛЕВЫЕ РЫНКИ

Далее на двух примерах — фармацевтического и аграрного рынков Европейского союза — мы покажем механизм наднационального регулирования процессов конкуренции. Идейно главы базируются на концепциях совершенной и эффективной конкуренции и гипотезе о неспособности больших рынков самостоятельно без помощи регуляторов обеспечивать высокое качество товаров и справедливые цены. Фармацевтика и сельское хозяйство рассмотрены как два полярных примера рынков новых и классических товаров, где востребованы основные ожидаемые результаты конкуренции — повышение разнообразия предложения, снижение издержек и цен, рост торговли и инноваций. Анализ документально подтвержден отчетами Европейской комиссии и обзорами решений Суда ЕС. По его итогам мы приходим к выводу о росте наднационального контроля отраслевых рынков.

## Глава 11

### Фармацевтический рынок<sup>236</sup>

Согласно экономической логике честная «совершенная» конкуренция предприятий способствует новациям, ведет к экономии госрасходов, сдерживает рост цен. Теоретики называют совершенной конкуренцией следующие условия: на рынках действует большое число торгующих, независимых друг от друга и не имеющих возможность оказывать значительное влияние на спрос и предложение. Совершенная конкуренция также немыслима без совершенного рынка, под которым понимается его открытость, включая доступность сведений о ценах и ресурсах. Подробное описание понятия, обзор вклада теоретиков в эволюцию концепции, а также вывод о ее жизнеспособности и широком использовании содержит работа нобелевского лауреата по экономике Дж. Стиглера<sup>237</sup>.

Стоит ли дожидаться, пока совершенная конкурентная среда возникнет сама собой, или лучше ее культивировать в интересах потребителей и экономического развития?

Современная история Западной, а с конца 1990-х гг. и Центральной Европы, движима неолибералами, создателями теории социального рыночного хозяйства и конкурентного порядка. Они уделяли первостепенное значение игре рыночных сил в процессе свободного передвижения факторов и результатов экономической деятельности. Идеологи открытых рынков — Ф. Хайек, Л. Эрхард, В. Рёпке и др.<sup>238</sup> — называли конкуренцию главным индикатором, определяющим полезность той или иной деятельности и выигрыш общества в долгосрочной перспективе. Они полемизировали со сторонниками социализма и плановой экономики, хотя и не отрицали необходимость установления правил игры с целью совершенствования работы рыночного механизма. Отсюда — практики европейской интеграции сосредоточены на вопросах о направлениях и масштабах регулирования, вытекающих из теории поведения фирм на открытых рынках. Так, в соответствии с идеей М. Портера о «пяти силах», определяющих стратегию рыночных акторов<sup>239</sup>, регуляторы контролируют состояние межфирменной конкурен-

---

<sup>236</sup> Глава опубликована в измененном и расширенном виде в: Кондратьева Н.Б., Хромаков Д.О. Фармацевтический рынок ЕС: проблемы конкуренции. /Мировая экономика и международные отношения. № 1, 2020. С. 99–108.

<sup>237</sup> Стиглер Дж. Совершенная конкуренция: исторический ракурс. Вехи экономической мысли. Том 2. Теория фирмы. Под ред. Гальперина В.М. СПб, Экономическая школа, 2000, сс. 299–328.

<sup>238</sup> Хорн К.И. Социальное рыночное хозяйство. Все, что вам нужно знать о неолиберализме. Пер. с нем. М.: Изд-во «Весь мир». 2017. 200 с.

<sup>239</sup> Porter M.E. The Five Competitive Forces That Shape Strategy. *Harvard Business Review*, 2008, pp. 25–40.

ции, наличие товаров-заменителей или новых игроков, реакцию поставщиков и потребителей. В ЕС сделан выбор в пользу малозатратного регулирования, ограниченного целью создания условий, близких совершенной конкуренции и совершенному рынку. Идейным отправным принципом для принятия регулирующих решений выступает свобода передвижений товаров, услуг, капиталов и труда. Функция регуляторов в соответствии с рекомендациями концепции состоит в облегчении доступа к рынку для максимально большого количества рыночных акторов с целью активизации конкуренции.

Параметры единого внутреннего рынка Европейского союза (открытость для большого числа акторов, взаимное признание национальных стандартов государств-членов и т. п.) задают весьма жесткие условия конкурентной борьбы, близкие к совершенной конкуренции. В логике соответствующей концепции, эти условия должны выводить ЕС на лидирующие позиции в мировой экономике и обеспечивать потребителям сопоставимый выигрыш от получения товаров надлежащего качества по справедливым ценам. Тем не менее европейцы не удовлетворены результатами работы своего рынка. Помимо отсутствия ожидаемых темпов и качественных характеристик экономического прогресса, в официальных отчетах отмечено множество фактов злонамеренных манипуляций со стороны отдельных акторов. На нереалистичность концепции указывал и Стиглер, разумеется, призывая при этом не к отмене конкурентного порядка, а к поиску путей его усовершенствования.

Вопрос соотношения рыночных свобод и регулирования подробно изучен в трудах российских экономистов Примакова Е. М., Гутника В. П., Кузнецова А. В. и др.<sup>240</sup> Подходы Евросоюза воспринимаются положительно и служат полезным руководством тогда, когда Россия не имеет своих аналогов. Однако стоит подчеркнуть, что уровень вмешательства наднациональных и национальных регуляторов в европейскую экономику видится недостаточным для обеспечения научно-технического прогресса, роста и сбалансированности экономики.

В настоящей главе показаны масштабы и виды злоупотреблений рыночной властью на пространстве единого внутреннего рынка ЕС, тем самым проиллюстрирована гипотеза о неспособности большого рынка справиться со злонамеренными стратегиями бизнеса самостоятельно без помощи регуляторов. Параллельно выявлены направления регулирующего вмешательства во имя установления условий совершенной конкуренции и реализации посыла соответствующей концепции.

Как ответ на сомнительные стратегии бизнеса рассмотрены действия регуляторов по статьям 101 (картельный сговор) и 102 (злоупотребление до-

<sup>240</sup> Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России. Под общ. ред. Р. М. Нуреева, Ю. В. Латова, Т. Ю. Сидориной. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ. 2007. 325 с.; Примаков Е. М. Современная Россия и либерализм. [Contemporary Russia and liberalism]. Российская газета. № 291(5964). 17.12.2012.

минирующим положением) Договора о функционировании ЕС. Наибольшее внимание обращено на два регулирующих органа Европейского союза. Один из них — исполнительный орган — Европейская комиссия (ЕК) — контролирует рыночных акторов и оценивает макросреду единого внутреннего рынка на предмет ее соответствия совершенному рынку. Второй — Суд — контролирует единообразное толкование и надлежащее применение упомянутых статей Договора (уточним, что принятые ЕК меры по антимонопольным разбирательствам могут быть оспорены в суде первой инстанции — Европейском суде общей юрисдикции, а в случае неудачи — в высшей инстанции — Европейском суде, решения которого обжалованию не подлежат).

Сосредоточенное на сборе фактов о нарушениях антимонопольного законодательства фармацевтическими компаниями и оценке результатов конкурентной политики ЕС, исследование пополняет выводы об особенностях современного развития мировой фармацевтической отрасли, опубликованные в 2019 г. Мамедьяровым З. А.<sup>241</sup>

### **Неконкурентное поведение и ответные меры регуляторов**

Тема конкурентоспособности отрасли на мировом рынке давно вызывает беспокойство экономистов и чиновников. Как показывают исследования, «бастион» европейских инноваций находится под угрозой. Если в начале 1990-х размер фармацевтических рынков США и ЕС был фактически одинаковым, то на рубеже веков американский в два раза превзошел европейский<sup>242</sup>. В нынешнем десятилетии ЕС испытал конкурентное давление также со стороны Китая, Индии и Сингапура, хотя и не столь серьезное<sup>243</sup>.

Практика фармацевтической отрасли вскрывает множество сомнительных реакций европейских компаний на усиление внешней и внутренней конкуренции: от нечестного поведения, задержки ввода в обращение более дешевых препаратов-заменителей (дженериков и биоаналогов), сговоров о разделе рынков до прямого ввода потребителей в заблуждение. Необходимость защиты прав европейских потребителей, с одной стороны, а также защиты рынка, престижа и роли отрасли, с другой стороны, оправдывают системное вмешательство надзорных органов.

---

<sup>241</sup> Мамедьяров З. А. Инновационное развитие мировой фармацевтической отрасли. — М.: ИМЭМО РАН, 2019. — 145 с.

<sup>242</sup> Gambardella A., Orsenigo L., Pammolli F. Global Competitiveness in Pharmaceutical: A European Perspective. 2001, p. 29.

<sup>243</sup> Hancher, L. The EU pharmaceuticals market: parameters and pathways. Health Systems Governance in Europe: The Role of EU Law and Policy. Mossialos E., Permanand G., Baeten R., Hervey T., ed. Cambridge University Press, 2010, pp. 635–682.

Проиллюстрируем сказанное примерами неконкурентного поведения на пространстве единого внутреннего рынка Европейского союза, обнаруженными в последнее десятилетие, и оценим меру вмешательства в фармацевтический рынок со стороны наднациональных и национальных регуляторов.

Неформальное соглашение с конкурентами — сговор — самый распространенный способ снижения конкурентного давления. В 2013 г. американская компания *Johnson & Johnson* и швейцарская *Novartis* вместе со своими нидерландскими дочерними компаниями *Janssen-Cilag* и *Sandoz* были оштрафованы (соответственно на 10,8 и 5,5 млн евро) за договоренность о задержке вывода дженерикового болеутоляющего пластыря с фентанилом на пространство единого рынка ЕС<sup>244</sup>. Еврокомиссия установила, что за задержку продаж компания *Janssen-Cilag* с 2005 г. выплачивала компенсацию компании *Sandoz*. Их сговор отсрочил появление на рынке более дешевого лекарства на семнадцать месяцев и искусственно удерживал цены в Нидерландах, чем нанес ущерб пациентам и голландской системе здравоохранения. Сговор мог бы продолжаться и дольше, но был прерван благодаря тому, что третья сторона приступила к выпуску фентанила в Нидерландах.

В том же 2013 году ЕК оштрафовала датскую компанию *Lundbeck* и несколько компаний-производителей дженериков (соответственно на 93,8 и 52,2 млн евро) за аналогичные сговоры, предусматривающие задержку вывода в продажу дженериковых версий циталопрама (антидепрессант)<sup>245</sup>.

Не менее распространена практика вступления фармацевтических компаний в формальные объединения путем слияний или поглощений. Нацеленная на экономию, концентрация производства и капитала может косвенно навредить рынку и обществу, снижая межфирменную конкуренцию и затраты на НИОКР в новых терапевтических областях. Когда консолидация напрямую ведет к ограничению перспективных альтернативных методов лечения, такая деятельность подлежит коррекции либо запрещается решением наднационального органа.

Так, в 2016 г. в ходе проверки планов слияния двух крупнейших мировых производителей дженериков — израильской *Teva* и ирландской *Allergan* — Комиссия усмотрела проблему сохранения конкуренции. Поэтому ЕК обязала компанию, в частности, продать часть бизнеса в Великобритании и Ирландии независимому покупателю<sup>246</sup>.

<sup>244</sup> European Commission. Antitrust: Commission fines Johnson & Johnson and Novartis € 16 million for delaying market entry of generic pain-killer fentanyl. 2013. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1233\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1233_en.htm)

<sup>245</sup> European Commission. Antitrust: Commission welcomes General Court judgments upholding its Lundbeck decision in first pharma pay-for-delay case. 2016. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2994\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2994_en.htm)

<sup>246</sup> European Commission. Mergers: Commission approves acquisition of Allergan Generics by Teva, subject to conditions. 2016. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-727\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-727_en.pdf)

В 2015 году Европейская комиссия одобрила предлагаемое приобретение *Hospira* компанией *Pfizer* (обе компании базируются в США) при условии, что слияние не приведет к потере одной из параллельных разработок. Решено было, что разработки *Pfizer* не будут прекращены, а будут переданы другому независимому актору. Им стала компания *Novartis*, которая в 2016 г. объявила о приобретении разработок<sup>247</sup>.

Еще один вариант нечестного поведения — введение в заблуждение или предоставление неполной информации. Пример — злонамеренное поведение компании *Reckitt Benckiser*, производителя препарата «Гевискон» от изжоги, отмеченное Национальным ведомством Великобритании в 2010 г. штрафом в 10,2 млн фунтов. А именно: компания исключила название препарата из базы данных лекарственных средств, после того как на него закончилась патентная защита. Как следствие, потребитель либо провизор, разыскивая «Гевискон» или его дженерики, находил *Gaviscon Advance Liquid* — дорогой препарат, на тот момент все еще защищенный патентом; врач же, по итогам поиска, выписывал не открытый рецепт с общим названием, а оригинальный препарат<sup>248</sup>.

В 2013 г. после жалобы от производителя дженериков *Teva Santé* национальное антимонопольное ведомство Франции наложило штраф в размере 40,6 млн евро на *Sanofi-Aventis*. Поведение компании было расценено как злоупотребление доминирующим положением, одним из проявлений которого стало распространение среди фармацевтов и врачей предубеждений относительно побочных реакций дженериковых версий фирменного препарата «Плавикс» по профилактике сердечной недостаточности. Целью компании было продвижение собственной дженериковой версии «Клопидогрел». Представители *Sanofi-Aventis* необоснованно утверждали, что из-за использования дженериков-конкурентов возникнут проблемы, которые могут привести к ответственности медицинских работников, и убеждали врачей включать в рецепт на «Плавикс» пометку «незаменимый». Компанию обвинили в злоупотреблении доверием специалистов здравоохранения. Эти обвинения были доказаны в Суде графиками, отражающими нетипичный процесс: резкий рост продаж дженериков с последующим устойчивым снижением, а также неоправданно высокую долю рынка, в четыре раза превышающую долю лекарств-заместителей<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> European Commission. Mergers: Commission approves acquisition of Hospira by Pfizer, subject to conditions European Commission. 2015. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5470\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5470_en.htm)

<sup>248</sup> OFT accuses Reckitt Benckiser of abusing market position. The Telegraph, 2010. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/epic/rbdot/7297448/OFT-accuses-Reckitt-Benckiser-of-abusing-market-position.html>

<sup>249</sup> Autorité de la concurrence. The Autorité de la concurrence fines Sanofi-Aventis a total of €40.6 million for disparaging the generic versions of Plavix®, one of the world's best-selling medicines. 2013. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/03\\_2013/fr\\_sanofi.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/03_2013/fr_sanofi.pdf)



Показательно также расследование неконкурентного поведения компаний *Hoffmann-La Roche* и *Novartis*, проведенное конкурентным ведомством Италии. По результатам каждая из компаний была наказана в 2014 г. штрафом на сумму более 90 млн евро. Предприятия пошли на сговор о разделе рынков и введении потребителей в заблуждение, результатом чего стало смещение спроса от дешевого препарата «Авастин» (путем введения в заблуждение относительно его свойств) в пользу препарата «Луцентис». Фактически оба лекарственных средства были эквивалентны и одобрены Европейским лекарственным агентством: «Луцентис» — специально для лечения заболеваний глаз, а «Авастин» — для лечения всевозможных опухолевых заболеваний, однако часто используемый от глазных болезней. Сговор обернулся увеличением расходов итальянской службы здравоохранения<sup>250</sup>.

Таким образом, стоит отметить, что развитие науки и проникновение цифровых технологий хотя и упростили поиск вариантов лечения, но не заменили регулятора, не прибавили научной определенности и не избавили общество от махинаций нечестных компаний. А цифровизация фармацевтической сферы стала еще одним аспектом регулирования.

В общем итоге в 2009–2017 гг. ЕК и национальные органы по вопросам конкуренции приняли порядка 20 штрафных решений по антимонопольным расследованиям, относящимся к лекарствам для человека. Общая сумма санкций превысила 1 млрд евро (из них 590 млн евро были назначены Еврокомиссией, 198,5 млн — Италией, 175,7 млн — Великобританией, 81,6 млн — Францией). 17 расследований, завершившихся штрафами, были инициированы жалобами. Расследования еще более чем сотни подозрительных случаев не привело к наказаниям.<sup>251</sup>

За этот же период Комиссия рассмотрела более 80 сделок по планам слияний. В 19 случаях ЕК выявила проблемы и предложила дополнительные условия для поддержания конкуренции. Таким образом, «коэффициент вмешательства», рассчитанный путем отношения количества запретов на слияния или разрешений на слияния с учетом средств правовой защиты к общему числу дел, доведенных до сведения ЕК, составил 22 %. В результате уровень наднационального вмешательства в процессы концентрации в фармацевтическом секторе существенно превысил общий коэффициент интервенции по всем секторам единого внутреннего рынка (6 %).

<sup>250</sup> CJEU. The agreement between the pharmaceutical groups Roche and Novartis designed to reduce the use of Avastin in ophthalmology and to increase the use of Lucentis might constitute a restriction of competition 'by object'. 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/cp180006en.pdf>

<sup>251</sup> Полный список доступен в отчете Генерального директората ЕК по вопросам конкуренции. List of antitrust enforcement decisions in the pharmaceutical sector. *Competition Enforcement in the Pharmaceutical Sector* (2009—2017), 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/report2019/index.html>.

Эффективность ЕК и национальных антимонопольных органов (по отдельности или в сотрудничестве), как представляется, напрямую вытекает из их возможности применять активные следственные меры в отношении компаний. Согласно директиве *ECN+*<sup>252</sup> об усилении Европейской конкурентной сети антимонопольные органы обеспечены всеми ключевыми полномочиями для доступа к информации, в том числе хранящейся в смартфонах и планшетах. Регуляторы наделены правом осуществлять внезапные инспекции, так называемые утренние рейды, обыскивать помещения компаний. Неподчинение приводит к штрафам.

Примечательно, что результатом антимонопольной политики ЕС не должно быть вытеснение игроков с рынка. Крупные компании-нарушители, которых обязуют выплачивать штрафы, тем не менее не лишаются ресурсов далее разрабатывать препараты. Ведь их банкротство или значительное ухудшение финансового положения не позволит внедрять новые методы лечения, которые критически необходимы потребителям. Цель штрафов — не столько наказать, сколько предотвратить. При расчете штрафов в первую очередь учитываются продажи товаров, затронутых нарушением. Размер штрафа может достигать 30 % – в зависимости от характера действия, например, в случае картелей речь идет о 15–20 %. Но не более, чтобы не разорить компанию, а лишь отнять прибыль, полученную в результате лукавых манипуляций. Затем эта сумма умножается на количество лет (или месяцев), в которые нарушение продолжалось. Наконец, результат может быть увеличен или уменьшен в зависимости от обстоятельств, таких как рецидив и степень вовлечения конкретной организации. Так, предусмотрены освобождения от уплаты штрафа для организаций, сообщивших Комиссии о своем нарушении до начала расследования, а также сокращение его суммы в случае заключения соглашения между Комиссией и нарушителем о содействии в раскрытии сговора. Штраф может быть также снижен, если компании удастся доказать, что он угрожает ее выживаемости. Перечисленные правила, как мы указывали в предыдущем разделе, касаются не только фармацевтической отрасли, но и всех сфер экономики, вовлеченных в конкурентные отношения.

## **Возможности правовой поддержки компаний**

Расследования антиконкурентного поведения, как правило, занимают много времени, требуют тщательного изучения фактов, а также всеобъемлющей правовой оценки и экономического анализа. Значительное количество доказанных фактов нарушений (в которых фигурировали как

---

<sup>252</sup> Directive (EU) 2019/1 of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. *Official Journal*, L11, 2019.

компании Евросоюза, так и зарегистрированные вне его границ) — свидетельство высокого уровня подготовки чиновников и эффективности регулирования.

Важно, что решения, которые принимает ЕК, могут быть обжалованы в суде. Ни при каких обстоятельствах наднациональные и рыночные акторы не перестают быть равными. И хотя более чем в 90 % случаев суды подтверждают решения Еврокомиссии при апелляции, в 10 % все же они были подвержены корректировке<sup>253</sup>. Так, снижением штрафа завершилось дело против французской компании *Servier* (известного производителя оригинальных препаратов) и пяти компаний-производителей дженериков *Niche/Unichem, Matrix, Teva, Krka* и *Lupine*. Суд подтвердил выводы Комиссии о наличии сговора по ограждению периндоприла, препарата для контроля артериального давления, от конкуренции в период с 2005 по 2007 гг., однако аннулировал заключение ЕК о наличии доминирующего положения<sup>254</sup>. Поэтому первоначальное решение 2014 г. о наложении штрафа на общую сумму 427,7 млн евро суд было пересмотрено в сторону снижения до 315 млн евро<sup>255</sup>.

В 2018 г. в Великобритании завершилось еще одно большое разбирательство, в итоге которого регулятор проиграл апелляцию. Оно заключалось в следующем. В начале десятилетия компания *Pfizer*, продав компании *Flynn Pharma* права на распространение в Соединенном королевстве противоэпилептического препарата «Эпанутин», одновременно значительно повысила на него цену. В свою очередь, *Flynn Pharma* также продавала продукт британским аптекам по ценам в общем итоге на 2300–2600 % выше тех, которые они ранее платили за препарат. Как заключили в британском антимонопольном ведомстве, компании воспользовались тем, что пациентам с эпилепсией не следует переходить на препараты других производителей из-за риска потери контроля над припадками; и потребители были вынуждены соглашаться с любым повышением цен на привычный препарат. Опираясь на это заключение, Управление по защите конкуренции и рынкам (англ. *Competition and Markets Authority, CMA*) оштрафовало *Pfizer* и *Flynn Pharma* на 90 млн ф. ст. за завышенные цены<sup>256</sup>. Тем не менее в июне 2018 г. Апелляционный трибунал по вопросам конкуренции (англ. *Competition Appeal Tribunal, CAT*) счел ошибочным подход и полностью отменил штра-

<sup>253</sup> European Commission. Fines for breaking EU Competition Law. 2011. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/factsheet\\_fines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/factsheet_fines_en.pdf)

<sup>254</sup> CJEU. The General Court annuls in part the European Commission's decision finding the existence of restrictive agreements and an abuse of a dominant position on the market for perindopril, a medicine used to treat hypertension and heart failure. 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180194en.pdf>

<sup>255</sup> European Commission. Antitrust: Commission fines Servier and five generic companies for curbing entry of cheaper versions of cardiovascular medicine. 2014. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-799\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-799_en.htm)

<sup>256</sup> CMA fines Pfizer and Flynn £90 million for drug price hike to NHS. 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/news/cma-fines-pfizer-and-flynn-90-million-for-drug-price-hike-to-nhs>

фы, отказавшись при этом вынести решение относительно наличия или отсутствия нарушения<sup>257</sup>.

Другим важным свидетельством состязательности антимонопольного расследования можно считать упомянутое выше дело *Lundbeck*. Ключевым в нем был вопрос, можно ли считать платежи за задержку вывода препарата соглашением, ограничивающим конкуренцию, в ситуации, когда основной патент истек, но патентная защита смежных процессов еще действовала (и *Lundbeck* вел 35 патентных споров с оппонентами в 9 странах). С точки зрения Европейской комиссии, целью этих договоренности было ограничение конкуренции, так как они сменили неопределенность относительно возможной патентной тяжбы на уверенность, что дженерики не выйдут на рынок<sup>258</sup>. В итоге *Lundbeck* получил штраф в 94 млн евро, а его контрагенты — 54 млн евро. Такая аргументация ЕК не могла не привести к подаче апелляции, но Европейский суд общей юрисдикции жалобу отклонил.

Отметим также, что пострадавшие от антиконкурентного поведения государства и лица имеют право на компенсацию причиненного ущерба. Директива 2014/104/EU предусматривает для этого возможность подачи иска в национальные суды. Так, после упомянутого выше решения Еврокомиссии по «Гевискону» органы здравоохранения Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии подали гражданские иски о возмещении ущерба. Иски были удовлетворены (суммы компенсаций по ним не раскрыты).

В результате проверки гипотезы о неспособности больших рынков самостоятельно справляться с нечестной конкуренцией, обеспечивать разнообразие, достаточное качество и разумные цены на товары и услуги мы приходим к следующему выводу. Судя по количеству раскрытых случаев нечестного поведения, пространство единого внутреннего рынка ЕС нуждается в национальном и надгосударственном регулировании. Ни размеры рынка, ни число его акторов, ни современные возможности предоставления информации сами по себе без помощи регуляторов не в состоянии справиться со злоупотреблениями доминирующим положением.

Логика регулирования фармацевтического рынка ЕС кратко может быть сформулирована следующим образом. Цель регулирования — защита рынка и общества — достигается посредством сбалансированной поддержки обеих конкурирующих групп акторов — новаторов и производителей дженериков или биоаналогов. Компании, производящие новинки, поддержива-

<sup>257</sup> Competition Appeal Tribunal. Judgment Summary: 1275/1/12/17, 1276/1/12/17. 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.catribunal.org.uk/index.php/judgments/127511217-127611217-flynn-pharma-ltd-and-flynn-pharma-holdings-pfizer-inc-and-pfizer-0>

<sup>258</sup> Case AT.39226 — Lundbeck: Antitrust Procedure. 2013. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/39226/39226\\_8310\\_11.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39226/39226_8310_11.pdf)

емы элитарным спросом, субсидиями государств, патентной защитой. Однако помощь новаторам не бесконечна и не безусловна. Истечение срока патента — своеобразный способ поддержки дженериковых компаний, возможность увеличения разнообразия на рынке и снижения цен на оригинальное лекарство. Компании, внедряющие нечестные стратегии для продления коммерческой жизни старых лекарств, искусственно ограничивающие предложение на рынке и вводящие в заблуждение потребителей, вместо того чтобы перейти к новым разработкам, караются штрафными санкциями. Конкурентное давление, создаваемое аутсайдерами — производителями заменителей — ключевой фактор для начала новых НИОКР, экономии средств систем здравоохранения, расширения доступа рядовых пациентов к лекарствам. Таким образом, основной метод регулирования заключается в контроле двух основных групп акторов и поощрении их конкуренции.

Уроки европейской интеграции представляют определенный интерес для участников евразийского фармацевтического рынка и его регуляторов. Всесторонняя оценка состояния конкуренции и ее наднациональное регулирование на завершающем этапе в создании единого лекарственного рынка ЕАЭС могут быть оправданы необходимостью защиты пациентов, мобилизации усилий по запуску новых лекарств, одновременно экономии средств национальных систем здравоохранения, сохранения параллельных НИОКР во избежание потери потенциально более совершенного лечения.

## Глава 12

# Сельскохозяйственный рынок<sup>259</sup>

Защита сельского хозяйства — старейшая сфера деятельности Европейского союза и вместе с тем проблема, не утрачивающая актуальности. История Общей сельскохозяйственной политики ЕС (ОСХП) — это история защиты традиционной отрасли европейской экономики от давления внутренней и внешней конкуренции<sup>260</sup>. Ограждение европейского сельского хозяйства от применения конкурентных норм узаконено Договором о функционировании ЕС (ДФЕС), вторичным и прецедентным правом.

Начиная с 1980-х гг. эксперты говорят о необходимости реформы ОСХП для сокращения перепроизводства и снижения цен на продукцию. При этом указывается на труднопреодолимое сопротивление возможным преобразованиям со стороны государств-бенефициаров из-за доминирования межправительственного подхода в самой наднациональной из всех направлений внутренней политики Евросоюза<sup>261</sup>.

Постоянство целей и финансового обеспечения достигнуто благодаря встраиванию в ОСХП новых инструментов. Эти инструменты призваны выполнять функции, которые в рыночной экономике отведены конкуренции, а именно балансировать интересы производителей и потребителей, подталкивать ценовой механизм, стимулировать бизнес к рационализации и ускорению технологического развития. Предмет настоящей статьи — «тёмная» сторона сельскохозяйственной политики Евросоюза — контроль концентрации и внутрирегиональной торговли. В отечественных работах по ОСХП этот аспект затрагивается сравнительно редко<sup>262</sup>. В контексте исследова-

---

<sup>259</sup> Глава опубликована: Кондратьева Н. Б. Сельскохозяйственная политика ЕС: вопросы концентрации и конкуренции. //Современная Европа. № 4. 2019. С. 73–84.

<sup>260</sup> Dinan D. How Did We Get Here? — The European Union: How Does It Work? 2nd ed., Oxford, UK, 2008, pp. 22–41.; Sbragia A., Stolfi F. Key Policies. — The European Union: How Does It Work? 2nd ed., Oxford, UK, 2008, pp. 115–137.

<sup>261</sup> Pelkmans J. To Reform or not to Reform. — Can the CAP be Reformed? Working paper, 85/02, EIPA, Maastricht, 1985, pp. 1–12.; Hagedorn K. Public Choice and Agricultural Policy: The Case of the CAP. Issues in Contemporary Economics, volume 3. Policy and Development, Palgrave Macmillan, London, UK, 1991, pp. 43–71.; Miguel de la Rosa Jr. The Common Agricultural Policy: The Future of the CAP and Why Real Reform Will Never Happen, EUMA, Special Series, Vol. 6, no. 7 May. Miami-Florida European Union Center of Excellence, 2010, 14 p., [Электронный ресурс]. URL: <http://aei.pitt.edu/44471/1/deLaRosaJrCAPediEUMA.pdf>

<sup>262</sup> Крылатых Э. Н. (ред.) Глава 13. История и уроки европейской сельскохозяйственной кооперации. — Аграрная Европа в XXI веке, Летний сад, Москва, 2015. С. 248–271; Папцов А. Г. Нормативно-правовое обеспечение сельскохозяйственных кооперативов в странах с развитой рыночной экономикой. — Российское село и кооперация: сегодня и завтра. Материалы международной научной конференции. М. 2017. С. 60–68; Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика. //Европейский союз: факты и комментарии, № 94, с. 41–46; № 95, 2018. С. 26–30.



тельского вопроса о путях реформирования политики мы рассмотрим становление контрольного механизма в рамках сельскохозяйственной политики, усиливающего ее устойчивость, гибкость, адаптивность к внешним вызовам и запросам европейского общества. Этот механизм служит интенсификации конкуренции на европейском аграрном рынке, одновременно позволяет сохранить ценностные ориентиры традиционной сферы европейской экономики, наконец, укрепить авторитет наднациональных органов как проводников нового подхода. Полученные в статье обобщения могут быть применены для дальнейшего теоретического осмысления европейского интеграционного процесса в рамках широкой концепции стрессоустойчивости (*resilience*<sup>263</sup>). Собранный материал также можно использовать в рекомендациях по развитию аграрной политики ЕАЭС.

### Место сельского хозяйства экономике и целевых установках ЕС

Последние десятилетия на проведение ОСХП уходит ежегодно почти 40 % бюджета ЕС в пользу одних и тех же стран и выполнение задач, закреплённых ещё в Римском договоре 1957 года. В 2018 г. бюджет ЕС направил на поддержание европейского сельского хозяйства 58,5 млрд евро. Из них 41,5 млрд евро (почти 71 %) пошли на прямую поддержку фермеров, еще около 2,5 млрд — на другие мероприятия в рамках организации рынков, примерно 14 млрд (почти 25 %) — на развитие сельских территорий<sup>264</sup>. Кажется, что расходы чересчур велики, если учитывать, что в первичном секторе работают только 22 млн человек (при общей численности населения ЕС более 510 млн человек) и доля сектора в валовой добавленной стоимости с 2008 года по настоящее время не превышает 1,5 %<sup>265</sup>. Однако доля сельскохозяйственной продукции в товарном внутривнутрирегиональном и внерегиональном экспорте государств-членов сопоставима с такими отраслями, как химия, фармацевтика или же транспортные средства (включая запчасти)<sup>266</sup>. В этом разрезе внимание наднациональных институтов к развитию отрасли выглядит оправданным.

Субсидии из бюджета ЕС достаются государствам, являющимся главными сельхозпроизводителями Союза. Франция получает примерно 9,5 млрд евро по данным на 2018 г. (16 %), Испания — 6,8 млрд евро, Герма-

---

<sup>263</sup> Chandler D. and Coaffee J. eds. The Routledge Handbook of International Resilience. London: Routledge. 2016. 420 p.

<sup>264</sup> Statistical Factsheet June 2019, pp. 7, 22. [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-statistical-factsheet-eu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-statistical-factsheet-eu_en.pdf)

<sup>265</sup> Rural areas and the primary sector in the EU. 2018, p. 6. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/eu-rural-areas-primary-sector.pdf>

<sup>266</sup> Agricultural and food trade. 2017. Pp. 2-3. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/agricultural-food-trade.pdf>

ния — 6,4 млрд евро, Италия — 5,8 млрд евро, Польша — 4,6 млрд евро, Великобритания — 3,9 млрд евро (вопреки мифу о том, что она обделена дотациями). Расходы общего бюджета пропорциональны не только объемам сельскохозяйственного производства государств-членов, но и размерам обрабатываемой территории. Франция, к примеру, имеет самую большую обрабатываемую сельскохозяйственную площадь (29 млн га или 16 % от земель сельскохозяйственного назначения всего ЕС); за ней следует Испания (24 млн га), Великобритания и Германия (около 17 млн га)<sup>267</sup>. А если учесть, что и Франция, и Германия, и Великобритания, и Италия являются нетто-донорами общего бюджета Евросоюза<sup>268</sup>, то они фактически оплачивают то, что получают из его сельскохозяйственных фондов. Соответственно, критика<sup>269</sup> несправедлива; ОСХП вполне логично благоприятствует старожилам и крупнейшим производителям сельскохозяйственной продукции, а не, например, новым членам ЕС. Единственное исключение из правила — Нидерланды, производящие столько же, сколько Великобритания или Польша, но получающие в 4–5 раз меньше субсидий.

Упомянем ещё и тот факт, что шесть государств — членов ЕС входят в первую десятку мировых экспортеров агропродовольственных товаров, причём удерживают первенство, несмотря на значительный рост экспорта из Бразилии, Китая и Канады в период 1995–2015 гг. Не в последнюю очередь это лидерство обязано ОСХП, в задачу которой входит сокращение разрыва между европейскими и мировыми ценами (за последние десятилетия внутренние цены упали на 30–40 % до нынешнего уровня, превышающего мировой примерно на 13 %)<sup>270</sup>.

Важно отметить, что агропродовольственная продукция ЕС представляет интерес главным образом внутри ЕС. В начале 2000-х годов 77 % и ныне более 70 % аграрного экспорта составляют поставки в другие государства-члены. Такая статистика ставит на передний план задачу контролировать соблюдение основополагающего принципа единого внутреннего рынка ЕС — недискриминационного доступа к внутрирегиональной торговле. Поощрение же внерегионального экспорта разрешёнными ВТО способами следует трактовать как задачу второго плана.

---

<sup>267</sup> Land cover and land use. 2018. P. 4 [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/land-cover-use.pdf>

<sup>268</sup> EU expenditure and revenue 2014-2020. Interactive char. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html)

<sup>269</sup> Ginsberg R.H. The Outputs of EU Governmental Decision-making — Agriculture. — Demystifying the European Union: The Enduring Logic of Regional Integration, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 255.

<sup>270</sup> Price developments in the EU. 2018. P. 7. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/price-developments.pdf>

## Противоречия общей сельскохозяйственной политики

ОСХП является весьма специфической частью регулирования единого внутреннего рынка ЕС, так как ограждена от важнейшей его ипостаси — конкуренции. Сельскохозяйственная политика основана главным образом на поддержке интересов отрасли. Конкурентная же политика, хотя и защищает честных производителей от нарушителей конкуренции, в конечном итоге ориентирована на интересы торговли и потребителя.

В *acquis* единого рынка входят нормы конкуренции, запрещающие ценовые картели, разделы рынков, другие злоупотребления доминирующим положением, а также позволяющие контролировать концентрацию производства и ограничивать господдержку. В соответствии со ст. 42 ДФЕС правила конкуренции могут быть применены к производству и торговле сельскохозяйственной продукцией только с учётом пяти целей, изложенных в ст. 39. Напомним их: повышение производительности труда в сельском хозяйстве, повышение уровня жизни сельскохозяйственных сообществ, в частности путём повышения доходов занятых в отрасли, стабилизация рынков (снижение волатильности цен. — *Н. К.*), обеспечение доступных поставок и разумных цен для потребителя. Лишь последняя цель отвечает интересам потребителя напрямую. Цель обеспечения доступа к рынку в равной мере защищает интересы потребителя и продавца/производителя.

В поиске баланса между разнонаправленными приоритетами ОСХП Парламент и Совет ЕС по предложению Европейской комиссии (ЕК) в рамках ст. 43 (2) об организации сельскохозяйственных рынков определяют меры, которые смягчали бы давление конкурентной среды на сельскохозяйственных производителей: устанавливают минимальные цены, назначают сборы, субсидии, количественные ограничения и др. В части, касающейся производства, действует комбинация из трёх инструментов: 1) ценовой (продуктовой) поддержки, 2) прямых субсидий, выплачиваемых ЕС фермерам, наконец, внешних защитных инструментов, в том числе импортных тарифов на товары, происходящих из-за пределов ЕС и 3) субсидий фермерам, экспортирующим свои товары на те рынки, где европейские товары неконкурентоспособны по цене. Первую группу инструментов критикуют за печально известные *винные озера*, молочные реки, масляные *горы*. Вторую — за формат, представляющий собой форму фаворитизма, государственного покровительства, ведущего к несправедливому распределению общественных ресурсов. Третью — за «отвлечение» потребителей от более эффективных производителей, например, сахара, которые базируются в ряде африканских стран<sup>271</sup> (в свое оправдание евро-

<sup>271</sup> The Great EU Sugar Scam. How Europe's Sugar Regime is Devastating Livelihoods in the Developing World. Oxfam Briefing Paper. 2002. [Электронный ресурс]. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/ab2c/4e45aced2307d78de5d7802d97308c05cc9b.pdf>

пейцы говорят, что импортируют из развивающихся стран больше, чем другие пять основных импортёров — США, Япония, Россия, Китай и Канада — вместе взятых).

Отдельной бюджетной статьёй поощряется обустройство сельской местности (в данной статье этот инструмент не рассматривается). Наконец, специальные механизмы обеспечивают правовую защиту репутации и традиций производящих регионов. В частности, логотип «*protected designation of origin*» обеспечивает защиту наименования места происхождения продукта (подразумевает, что продукт произведён полностью в определённой географической области с использованием традиционных навыков и местных ингредиентов). Таким логотипом защищены сыры (например, *Queso Manchego*, *Comté*, *Beaufort*), мясные продукты (*Prosciutto di S. Daniele*) и вина. Логотип «*protected geographical indication*» обеспечивает защиту репутации региона, где состоялся наиболее важный производственный этап в изготовлении продукта. Например, таким логотипом защищены сорта пива (*Münchener Bier*, *Ceskokobudevické*), мяса (шотландская говядина, французская птица), рыбы (шотландский лосось). Логотип «*traditional speciality guaranteed*» означает, что в продукте гарантировано производство по традиционной рецептуре и соблюдение европейских требований качества. В настоящее время в ЕС зарегистрировано 3350 наименований традиционных продуктов; в 3300 наименований защите подлежит географическое место происхождения продукта. Проблема в том, что политика, направленная на сохранение традиций производящих регионов, ощутимо бьёт по кошелькам потребителей. В среднем цена на защищённую продукцию в 2,2 раза выше цены сопоставимого товара без логотипа<sup>272</sup>.

Возникает необходимость в механизмах, которые могут компенсировать слабости в организации аграрного рынка ЕС, в том числе снизить его издержки и повысить ценовую конкуренцию.

## Поддержка эффективной конкуренции

В первые десятилетия логичным основанием для неприменения правил конкуренции в отрасли было отсутствие самообеспеченности сельскохозяйственными товарами; по достижении достаточной производительности в отрасли на первый план вышли такие проблемы, как климатические изменения и колебания спроса на сельскохозяйственные товары. В последние годы, когда после нажима партнёров по ВТО аграрный рынок был либерализован (постепенно происходило упразднение гарантированных цен, отменены квоты на сырое молоко в 2015 г., квоты и минимальные цены на производство сахара в 2017 г.), сельское хозяйство, тем не менее по-

<sup>272</sup> EU quality policy. 2017. [Электронный ресурс].

URL: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/pdo-pgi.pdf>

прежнему ограждено от конкурентного воздействия. Среди доводов в защиту отрасли на передний план вышли охрана биоразнообразия и укрепление основы европейской идентичности.

В числе актуальных тем развития отрасли фигурирует проблема раздробленности фермеров, которая-то и позволяет постепенно включить в ОСХП нормы *acquis* в сфере конкуренции. Суть проблемы в том, что европейские фермеры работают, как правило, в относительно небольших семейных хозяйствах независимо друг от друга, в отличие от оптовиков, переработчиков, сетевых магазинов, которые практически всегда гораздо крупнее и сконцентрированы в организации и ассоциации. Соответственно, фермеры испытывают недостаток возможностей для ведения переговоров с поставщиками и покупателями на равных.

Опорой институтам ЕС в решении проблемы стали исследования в логике шumpетерианской теории об «эффективной конкуренции» или «эффективной монополии» (идеи, выдвинутые австрийским мыслителем Й. А. Шумпетером ещё в первой половине XX века, оказались востребованы в нынешней постиндустриальной инновационной эпохе в виде так называемой неошумпетерианской теории<sup>273</sup>). В ходе обсуждения реформы ЕК сослалась на большое количество эмпирических исследований, проведённых как в Европейском Союзе, так и США, посвящённых производственной кооперации в сельском хозяйстве и её роли в повышении производительности, увеличении доходов фермеров и обеспечении разумных потребительских цен, сокращения множества параллельных издержек<sup>274</sup>. ЕК выступила в поддержку предложенного подхода и фермерских кооперативов при условии, что такая кооперация будет контролироваться государством. Стоит отметить, что термин «эффективная конкуренция» был прямо использован в толкованиях Суда (например, в деле об эндивии, о котором мы упомянем ниже) и двух регламентах ЕС, 2013 и 2018 гг., об организации общего сельскохозяйственного рынка и особой форме господдержки — государственном покровительстве фермерских объединений. Таким образом, усилиями институтов ЕС и экспертов произошло совмещение двух политик — сельскохозяйственной и конкурентной. Затем основным направлением практической работы ЕК и национальных антимонопольных органов стал контроль процессов концентрации.

В основу организации аграрного рынка положен Регламент 2013 г. № 1308/2013 (*Common Market Organisation (CMO) Regulation*)<sup>275</sup>. В нём кон-

<sup>273</sup> Тарануха Ю. В. Шумпетерианская конкуренция как генератор перемен. // Вестн. Моск. Ун-та, сер. 6. Экономика. 2017. № 5, с. 18.

<sup>274</sup> Assessing Efficiencies Generated by Agricultural Producer Organisations. 2014. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/publications/agricultural\\_producers\\_organisations\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/agricultural_producers_organisations_en.pdf); Study on Producer Organisations and Their Activities in the Olive Oil, Beef and Veal and Arable Crops Sectors. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0218732enn.pdf>

<sup>275</sup> Regulation (EU) 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agriculture, OJ L 347 of 20.12.2013.

кретизировано, что в отношении так называемой *организации производителей* (далее — ОП), в том числе межотраслевой и транснациональной, действуют отступления от стандартных правил конкуренции, определённых в статьях 101–106 ДФЕС. Разрешены как «горизонтальные» ОП, заключённые между фактическими или потенциальными конкурентами одного уровня, например, уровня производства, так и «вертикальные», заключённые между субъектами, действующими на разных уровнях, например, производства и переработки (подобные действия считаются ограничениями конкуренции). Если такие соглашения не проходили валидацию, то они считаются картелями, подпадают под запрет и штрафные санкции. Однако если проекты соглашений получают поддержку исполнительных органов, как обоснованные ожидаемыми выгодами для потребителей, производства, распределения товаров или поощрения технического прогресса, выполнением других задач сельскохозяйственной политики, то далее их деятельность подлежит контролю и подпадает под нормативы по концентрации.

Чтобы быть признанной, согласно требованиям Регламента ОП должна быть создана по инициативе производителей, получить одобрение на запрос в уполномоченный орган страны, в которой находится ОП, вести по крайней мере один из видов деятельности, перечисленных в Регламенте (например, совместное планирование, закупка ресурсов, обработка, хранение, распространение, транспортировка, упаковка, продажа), и самое важное — быть направленной на оптимизацию затрат, сокращение параллельных издержек, экономии от увеличения масштабов деятельности.

Итак, идея и ожидания реформы состоят в том, что возникающий в результате кооперации эффект масштаба восполнит отсутствующий эффект ценовой конкуренции, создаст достаточную прибыль для производителей и привлекательные цены для покупателей.

Предмет государственного контроля в деятельности ОП — ограничения производства, неразумное ценообразование, превышение размеров занимаемого рынка. Члены ОП не должны обязывать друг друга к квотированию производства или установлению одинаковых цен (но можно согласовывать друг с другом объёмы производства и продажи; например, это разрешено производителям сыра, защищённого наименованием ЕС). Размер рынка, занимаемый такой ОП, не должен превышать определенное пороговое значение. Регламентом разрешена ОП в секторе сырого молока, если она охватывает не более 33 % национального производства и 3,5 % производства в ЕС; в секторе оливкового масла — 20 % соответствующего рынка; в секторе говядины и телятины — 15 %; в секторе пахотных культур — также 15 %.

Как результат в молочном секторе кооперативы охватили в среднем по ЕС более 55 % производства молока, а в 10 государствах-членах более 70 %. Доля свиноводческих кооперативов в среднем по ЕС составляет чуть более 25 % и значительно варьируется между государствами-членами. В одних государствах-членах в кооперативы организовано более 80 % фермеров, в дру-



гих государствах-членах кооперативов нет. Винные кооперативы охватывают более 40 % производства вина в среднем по ЕС и более 50 % в отдельных государствах-членах. В секторе фруктов и овощей кооперативы охватили более 40 % общего объема производства по ЕС, а в четырех государствах-членах (Нидерланды, Бельгия, Дания и Словения) — около 70 % продукции<sup>276</sup>.

По данным ЕК в ЕС насчитывается около 3,5 тысяч признанных ОП. Кроме того, существует порядка 130 признанных межотраслевых организаций в девяти государствах-членах. Больше всего их во Франции и Испании. В других странах (Нидерландах, Греции, Венгрии, Италии, Португалии, Румынии и Германии) они присутствуют в гораздо меньшем количестве. Большинство межотраслевых организаций работают в секторах вина, фруктов и овощей.

Суд ЕС в целом придерживается установки ДФЕС на ограждение сельского хозяйства от конкуренции. Впервые в 1980 г. и повторно в 1994 г.<sup>277</sup> он пояснил, что формулировка статьи 42 означает преобладание целей ОСХП над целями конкуренции. Приоритет ОСХП над конкуренцией затем был вновь подтвержден в 2017 г. в решении Суда ЕС по делу «*Endives*» о картеле французских производителей эндивия (цикорного салата), действовавшем в 1998–2012 гг. Однако важно отметить, что в этом решении был отражен и новый подход.

Обстоятельства дела об эндивии были следующими. Изначально французский антимонопольный орган трактовал как ценовой сговор соглашения об ассоциации между несколькими производителями, которые установили цены и вели обмен информацией с целью ограничения объемов продукции, выпускаемой на рынок. Оштрафованные в размере почти 4 млн евро организации подали иск во французский суд об оспаривании обвинения. Их адвокаты утверждали, что деятельность ассоциации была направлена на стабилизацию цен в интересах производителей и адаптацию производства к спросу, что не подпадает под действие запрета антиконкурентных соглашений в соответствии с *acquis* в сельскохозяйственной сфере. Однако адвокаты не учли, что действия ассоциации могли бы быть оправданы только в случае, если французские власти не считали бы их антиконкурентными (в соответствии со ст. 152 Регламента 1308/2013 государства-члены получили полномочия освобождать сотрудничество между фермерами от правил конкуренции с целью стабилизации цен).

Суд ЕС вынес следующее толкование по данному делу: практика, осуществляемая в целях, определенных рамками общей организации соответ-

<sup>276</sup> An overview of European competition rules applying in the agricultural sector. DG COMP, June 2016. Pp. 5–7. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/overview\\_european\\_competition\\_rules\\_agricultural\\_sector.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/overview_european_competition_rules_agricultural_sector.pdf)

<sup>277</sup> Judgment in *Maizena*, 139/79, EU:C:1980:250, paragraph 23; Judgment in *Germany v Council*, C-280/93, EU:C:1994:367, paragraph 61.

ствующего рынка, связанная с коллективным установлением минимальных продажных цен, согласованием объёмов товара, выставляемого на рынок, или обменом стратегической информацией, например, в рамках основного производства, не может избежать запрета, изложенного в статье 101(1) ДФЕС, если она согласована НЕпризнанной (здесь и ниже выделено нами. — *Н.К.*) государством-членом ОП, или организацией, НЕ имеющей статуса ОП или межотраслевой организации по смыслу законодательства ЕС. Практика соглашений, признанных государством-членом, которая обсуждалась в ходе разбирательства об эндивии, может не подпадать под запрет, изложенный в статье 101(1) ДФЕС, если она СТРОГО необходима для достижения одной или нескольких целей, ПОСТАВЛЕННЫХ перед ассоциацией заинтересованных производителей в соответствии с законодательством ЕС<sup>278</sup>.

Таким образом, исход зависит от того, признаётся ли ОП государством-членом, служит ли она экономии масштаба, вместе с тем пропорциональны ли цели ОП целям ОСХП.

## Содействие трансграничной торговле

Приоритеты ОСХП не вступают в противоречие и не доминируют над задачами развития внутреннего рынка ЕС. Государствам-членам и их экономическим операторам запрещено ограждать национальный рынок от внутрирегиональной конкуренции. Конкуренция неизбежно интенсифицируется, если принцип недискриминации в торговле соблюдается неукоснительно. Свобода трансграничной торговли сельскохозяйственной продукцией, таким образом, создаёт еще одну возможность компенсировать нехватку ценовой конкуренции в отрасли и может трактоваться как способ примирения взаимоисключающих целей ОСХП.

Запрет дискриминации торговли действует всегда однозначно, без смягчающих условий. Разбирательства ЕК и Суда ЕС по вопросам конкуренции в аграрной сфере — не исключение<sup>279</sup>.

Показательно, в частности, разбирательство 2015 г., проведённое Комиссией по запросу европарламентариев от Альянса либералов и демократов за Европу, в отношении соглашения между крупнейшим французским ритейлером *Carrefour* и главной французской федерацией производителей овощей *Légumes de France*. Соглашение было направлено на вытеснение производителей из других государств-членов с французского рынка. Ритейлер объяснил свои намерения поддержать отече-

<sup>278</sup> Info curia case law of the Court of Justice. Judgment of the Court (Grand Chamber), 14 November 2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=196626&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=749451>

<sup>279</sup> Agriculture and food. Cases. URL: [http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/cases\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/cases_en.html)

ственных фермеров плохими погодными условиями в 2014 г. и контрсанкциями со стороны России<sup>280</sup>. Однако он поспешил отказаться от соглашения, как только понял отрицательную позицию Комиссии. Дело было закрыто без установления нарушения и штрафных санкций. Затем в конце 2015 г. ЕК обследовала еще ряд соглашений между французскими ассоциациями сельскохозяйственных производителей, переработчиков и розничных торговцев. Соглашения были нацелены на исключение из французских торговых сетей поставщиков из других государств-членов. Таким образом, благодаря вмешательству ЕК полки французских супермаркетов не были зарезервированы для французских товаров.

В конце 2018 г. ЕК опубликовала первый отчет о деятельности Европейской конкурентной сети в сельском хозяйстве (*European Competition Network* — инструмент сетевого взаимодействия между конкурентными ведомствами государств-членов и ЕК)<sup>281</sup>. Как следует из отчета, с 2012 г. национальные антимонопольные органы провели 200 расследований по фактам ценовых сговоров и ограничения импорта сельскохозяйственных продуктов из других государств-членов. Большинство их было завершено по факту исправления нарушений без вынесения наказания. Нам представляется, что количество расследований пока невелико, хотя и демонстрирует усиление контроля над соглашениями, сегментирующими единый внутренний рынок.

В том же году вступил в действие Регламент 2017/2393 (именуемый Регламентом *Omnibus*), дополнивший Регламент 2013 г. Судя по его содержанию, намечается *возврат* сельского хозяйства в конкурентное поле. А именно намерения ЕК по защите конкуренции вынесены в последний раздел Регламента. Открыто заявлено, что согласованные Парламентом и Советом поправки, освобождающие признанные ОП от применения к ним конкурентных норм, имеют существенный характер (искажающий торговлю. — *Н.К.*), не прошли оценку их воздействия на развитие отрасли и рынка, как того требует законодательство Евросоюза. Далее подчеркнуто, что они могут создать угрозу жизнеспособности мелких фермеров и интересов потребителей. Также указано, что ЕК не устраивает её нынешняя ограниченная роль в действиях по сохранению эффективной конкуренции. Наконец, отмечено, что согласие по Регламенту не должно нанести ущерба любым будущим предложениям, которые ЕК может сделать в области защиты конкуренции в контексте дальнейшего реформирования ОСХП после 2020 года.

<sup>280</sup> EU Competition Watchdog to Check if Carrefour Breaching Rules . Feb. 11, 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eurofresh-distribution.com/news/eu-competition-watchdog-check-if-carrefour-breaching-rules>

<sup>281</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council. The Application of the Union Competition Rules to the Agricultural Sector (2018) COM. 2018 706 final, 15 p. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/report\\_on\\_competition\\_rules\\_application.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/report_on_competition_rules_application.pdf)

Таким образом, Регламент создает возможность, хотя и ограниченную, по защите конкуренции. Фактически ЕК может лишь ухватиться за инициативы, проявленные снизу. Например, ОП может запросить мнение Комиссии по совместимости её деятельности с ОСХП. Вероятность, что такую инициативу проявят участники горизонтальных соглашений, невелика. Однако межотраслевые организации вполне могут обратиться в ЕК за валидацией. Тогда ЕК в течение двух месяцев может признать, что запрет картеля по ст. 101(1) ДФЕС не применим к такому соглашению.

Если ОП не признана государством-членом и, что столь же важно, сведения о ней не доведены до Комиссии, то в случае установления нарушений, таких как раздел рынка в пределах Союза, установление цен или квот, дискриминация рыночных акторов, к ОП будут применены штрафные санкции. Деятельность, искажающая условия конкуренции, может быть прощена только в периоды кризисов (т. е. разрешены «кризисные картели»).

Последний правовой акт ЕС в области конкуренции в сельскохозяйственной сфере был принят совсем недавно, 25 апреля 2019 г. Это Директива о недобросовестной торговой практике в отношениях между предприятиями в цепочке поставок. Она также направлена на защиту мелких и средних поставщиков от недобросовестной конкуренции.

Итак. Договор о функционировании Европейского Союза создает благоприятный режим для развития сельского хозяйства. Этот режим допускает ограждение субъектов отрасли от действия конкурентного законодательства ЕС, что оправдано целями ОСХП, в первую очередь необходимостью повышения доходов занятых в отрасли и стабилизации рынков.

В ходе проведенного исследования установлено следующее. В последнее десятилетие логика регулирования аграрной сферы меняется. На первый план выходят цели защиты эффективной конкуренции и внутрирегиональной торговли, а значит, обеспечение разумных цен для потребителей и доступных поставок.

В организационном смысле сельское хозяйство стремится к большей устойчивости через достижение равенства интересов всех её акторов, от производителей до потребителей.

Под эффективной конкуренцией в сельском хозяйстве понимается её высокая интенсивность, вытекающая из отсутствия барьеров для входа на рынок и наличия значительного количества конкурирующих субъектов, вступающих в контролируемые государством отношения партнёрства (кооперации) во имя минимизации параллельных издержек, выбора наилучшей из имеющихся у партнеров стратегий бизнеса и отказа от соперничества, ведущего к утрате слабейших участников рынка.

Ожидаемые результаты — экономия на масштабах, создание новых торговых потоков, интенсификация конкуренции в интересах потребителей.

Механизм правовой защиты конкуренции, закреплённый в двух регламентах 2013 и 2017 гг., содержит положения по контролю концентрации,

а точнее по контролю сельскохозяйственной кооперации, отводит государствам главную роль при принятии решения о применении норм конкурентного права. В свою очередь расширение торговли — безусловная цель аграрного регулирования — обеспечено действием основополагающего принципа запрета дискриминации торговых партнёров из других стран Евросоюза на национальных рынках. Все полномочия по контролю за соблюдением принципа недискриминации принадлежат Европейской комиссии и Суду ЕС.

Установлена ограниченная роль Европейской конкурентной сети в деле защиты эффективной конкуренции. ЕК намерена далее продвигать новый подход, основанный на интересах конкуренции и потребителей.

Решение проблемы раздробленности фермерских хозяйств, найденный в Евросоюзе, представляет определённый интерес для организаторов евразийского аграрного рынка. Ожидаемый переход к общему аграрному рынку ЕАЭС, интерес к созданию единых логистических центров для облегчения взаимодействия фермеров с ритейлерами, важность контроля состояния конкуренции на пространстве ЕАЭС оправдывают развитие наднационального регулирования в аграрной сфере с целью защиты интересов потребителей, сохранения фермерских хозяйств и экономии государственных расходов. В настоящее время в задачи Евразийской экономической комиссии входит главным образом налаживание контроля качества продукции и услуг на этом рынке. Исходя из европейского опыта, стоит усилить правовую поддержку кооперации в сельском хозяйстве.

## РАЗДЕЛ VI

# ЭКСПАНСИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ РЫНОЧНОЙ МОДЕЛИ

Общеввропейская стандартизация и нормотворчество в ЕС оказывают огромное воздействие на внешний мир. Компании, расположенные за пределами ЕС, применяют технические стандарты и правовые нормы ЕС, иначе допуск на пространство единого рынка практически невозможен. Академик РАН И. Д. Иванов (1934–2012), в 2001 г. писал: «Учитывая существенные различия в технических стандартах и сертификационных требованиях между Россией и ЕС, именно это и сейчас, и на перспективу грозит превратиться в главный барьер на пути российского промышленного и продовольственного экспорта в Сообщества, равно как и в скрытое орудие его дискриминации»<sup>282</sup>.

И действительно, для доступа на пространство ЕВР необходимы дополнительные затраты. Лишь около 40 % стандартов ЕС соответствуют международным. В электротехнической области 70 % евростандартов идентичны стандартам международной электротехнической комиссии, и ещё 5 % созданы на их основе<sup>283</sup>. Затраты можно окупить после доступа на платёжеспособный рынок ЕС. Резонно и то, что установленные правила влекут за собой аналогичные затраты предприятий государств-членов, снижая тем самым конкурентоспособность экономики ЕС, делая её тяжеловесной, неспособной на быстрые изменения. Потребители же в ЕС нередко платят за недоиспользуемые в товарах функции. Однако политика высоких и затратных стандартов в ряде случаев даёт конкурентные преимущества ЕС. Надёжные, безопасные, энергосберегающие и экологически чистые товары отвечают запросам богатых европейцев. Еврокомиссия в одном из своих последних отчётов привела такой довод: благодаря использованию в быту товаров, отвечающих стандартам энергопотребления, в 2020 г. граждане ЕС будут экономить до 14 % электроэнергии (что эквивалентно выработке двадцати АЭС)<sup>284</sup>.

---

<sup>282</sup> Иванов И.Д. Европейский Союз: структура, политика, взаимоотношения с Россией. М.: Научная книга. 2001. С. 35.

<sup>283</sup> Ilzkovitz F., Dierx A., Kovacs V., Sousa N. Steps Towards a Deeper Economic Integration: The Internal Market in the 21st Century. European Economy. Economic Paper № 271. Brussels: European Commission. 2007. P. 60. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication784\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication784_en.pdf).

<sup>284</sup> 20 years of the European Single Market. Together for new growth. Main achievements. L. 2012. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publications/docs/20years/achievements-print\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/20years/achievements-print_en.pdf).



Одни экономические акторы считают уровень стандартизации ЕС дополнительным и лишним, отвлекающим ресурсы от международной стандартизации, другие же безоговорочно ей подчинены ради участия в производственных цепочках. Поддержка стандартизации ЕС со стороны США минимальна; она ограничена обменом информацией с Американским институтом стандартизации (*ANSI*). Однако в ряде секторов, в том числе в производстве развлекательных морских судов, медицинских приборов, в секторах фармацевтики и связи, действует соглашение о взаимном признании результатов подтверждения соответствия, который означает, что стандарты партнёров совместимы и к оценке соответствия есть взаимное доверие. Подобные двусторонние соглашения о взаимном признании сертификационных процедур ЕС имеет также с Австралией, Новой Зеландией, Японией, Канадой, Израилем и Швейцарией, техническое и экономическое развитие которых сопоставимо с уровнем ЕС. Россия настраивает ЕС на подписание подобного соглашения.

Своими достижениями в построении и управлении единым рынком Евросоюз все активнее делится с другими странами и регионами в формате Диалогов. Подобные Диалоги ведутся с Россией (с паузой в настоящее время), Китаем, Индией, Бразилией, с группировкой МЕРКОСУР. Они дают ЕС практическую возможность транслировать странам-партнерам опыт и достижения гармонизации. А в сочетании с другими реалиями современности, возникающими в результате многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО, это позволяет более точно выстраивать собственную стратегию развития ЕВР.

Событием в 2019 г., позволяющим увеличить потенциал единого рынка и расширить границы применения его норм, стало завершение переговоров по тексту Соглашения о свободной торговле между ЕС и МЕРКОСУР (Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай). Переговоры длились 20 лет, и теперь их результат направлен на ратификацию государствами ЕС. Если дальнейшие процедуры пройдут гладко, на что уйдет еще до двух лет, и Соглашение заработает, то экспорт продукции ЕС может быть увеличен, так как будут сняты высокие, а порой «запретительные» тарифы. К таким относятся тариф на автомобили (35 %), автозапчасти (14–18 %), машины (14–20 %), химикаты (до 18 %), фармацевтические препараты (до 14 %), одежда и обувь (35 %), трикотажные ткани (26 %). ЕС может также выиграть от снижения существующих высоких тарифов на аграрную продукцию: шоколад и кондитерские изделия (20 %), вина (27 %), спиртные напитки (от 20 до 35 %), безалкогольные напитки (от 20 до 35 %), молочные продукты (28 %).

Не меньший, если не больший интерес для Евросоюза представляет политическая часть Соглашения. В ней указано на приверженность МЕРКОСУР международной торговле, основанной на правилах, и закреплены реформы, направленные на экономическую и политическую модернизацию стран региона. Соглашение нацелено на продвижение самых высоких

стандартов безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей, а также принципа предосторожности в отношении безопасности пищевых продуктов и экологических норм (что позволяет защитить продукцию европейских фермеров на латиноамериканском рынке специфическим методом защиты географических указаний); содержит конкретные обязательства в отношении трудовых прав и защиты окружающей среды, включая выполнение Парижского климатического соглашения и связанных с ним правил применения.

Далее в двух главах мы дадим характеристику двум самым, на наш взгляд, масштабным проектам экспансии норм ЕВР, на Запад и на Восток. Речь пойдет о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве с США и об Общем экономическом пространстве с Россией. После многочисленных раундов переговоров оба проекта потерпели неудачу. Мы отметим различия в регулировании торговли и конкуренции, которые стали причиной провала переговоров.

## Глава 13

# Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство<sup>285</sup>

В основе Трансатлантического торгового-инвестиционного партнерства (ТТИП) лежит идея альянса стран, чья конкурентная стратегия базируется на стандартах качества и верховенстве закона в противовес моделям, строящимся на социальном демпинге или государственной поддержке экономики. Однако схожих высоких результатов экономического развития ЕС и США достигли разными способами: ЕС — с помощью активного регулирования рынка, США, напротив, — при минимальном воздействии на него. В ЕС сформирована так называемая институциональная социально-ориентированная модель, в США — либеральная модель, допускающая социальную дифференциацию. В ходе переговоров по созданию ТТИП обе стороны не проявляли достаточной гибкости для выработки общей позиции, а лишь продвигали собственные подходы к обеспечению рыночных свобод и безопасности торговли.

Реагируя на растущее беспокойство за судьбу европейской модели, Европейская комиссия обнародовала свою переговорную позицию в вопросах таможенного и нетарифного регулирования и защиты конкуренции в 2015 году<sup>286</sup> и получила одобрение широких слоев общественности. К тому времени часть важных тем выпала из переговоров, что ослабило проект соглашения (об этом говорилось в официальном докладе ЕК в 2013 г.<sup>287</sup> и прогнозах таких исследовательских центров, как *CEPR*, *Ecorys*, *CEPS*). В результате по окончании пятнадцатого раунда переговоров каждая из сторон заявила о невозможности отказа от своих сформировавшихся подходов<sup>288</sup>.

Сохранение барьеров во взаимной торговле ЕС и США обусловлено различиями торгового и конкурентного режимов, составляющих основу европейской и американской моделей. Дальнейшая либерализация торговли сопряжена с риском утраты конкурентных преимуществ, а потому возможна

---

<sup>285</sup> Первый вариант главы опубликован в: Кондратьева Н. Б. Трансатлантическое партнерство ЕС — США: перспективы. // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 8. С. 5–13.

<sup>286</sup> Inside TTIP. The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015. 46 p. [Электронный ресурс]. URL: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc\\_153635.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153635.pdf)

<sup>287</sup> Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Economic Analysis Explained. Technical Report. European Commission, September 2013. 16 p. [Электронный ресурс]. URL: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc\\_151787.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf)

<sup>288</sup> Report of the 15th Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership. October 2016. European Commission, 17 p. [Электронный ресурс]. URL: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc\\_155027.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155027.pdf)

лишь там, где она не затрагивает принципы построения конкурентных моделей партнеров. Вместе с тем очевидно, что для обеих сторон смысл диалога не потерян, правда, пока он сместился от создания общей модели к укреплению собственных конкурентных позиций. Опыт такого диалога может быть интересен для других крупных региональных объединений, в том числе и для ЕАЭС. Это повод для переоценки конкурентных преимуществ и механизмов регулирования взаимодействия партнеров.

## Ликвидация торговых барьеров

В торговле между ЕС и США еще сохраняются традиционные таможенные барьеры. Тарифное регулирование импорта из ЕС — второй по величине источник дохода от применения мер тарифного регулирования в США<sup>289</sup> [4]. Американские пошлины на молочные продукты и арахис достигают 140 и 130 % соответственно, а пошлина на импорт железнодорожных вагонов из ЕС почти в десять раз превышает размер европейской пошлины на аналогичные товары из Соединенных Штатов. Европейцы в свою очередь тоже активно защищают и сельское хозяйство, и рынок транспортных средств. Так, средний тариф на сельхозпродукцию из США превышает 10 %. Максимально защищены производители говядины, молока, птицы и круп. По оценке ЕК упразднение пошлин приведет к сокращению доходности производства говядины на 50 % (этим обусловлена просьба французских фермеров об исключении из переговоров вопроса о пошлинах на говядину). В ЕС действует 10-процентная пошлина на автомобили американского производства, тогда как в США для автомобилей из ЕС она не превышает 2,5 %. Высоки также взаимные пошлины на одежду и обувь.

В целом же уровень таможенного обложения товаров относительно не высок — менее 2 %, более половины объема взаимной торговли осуществляется беспошлинно. Стороны готовы пойти на поэтапное упразднение пошлин, но в увязке с договоренностями по снижению нетарифных барьеров. Удастся ли достичь таких договоренностей? Пока действия партнеров свидетельствуют о том, что торговые барьеры между США и ЕС еще не скоро уйдут в прошлое. Подтверждением тому могут служить несколько факторов.

Во-первых, ЕС, следуя положениям о защите окружающей среды, здоровья и жизни людей, растений и животных, а также о защите потребителей от мошеннической практики, прописанным в основополагающем договоре, исключил возможность отмены своего главного нетарифного барьера — соблюдения принципа предосторожности. Не секрет, что на закрепление этого принципа повлияли главным образом внутренние обстоятельства, в частно-

---

<sup>289</sup> Bromund T., Coffey L., Riley B. The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Economic Benefits and Potential Risks. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.heritage.org/research/reports/2014/09/the-transatlantic-trade-and-investment-partnership-ttip-economic-benefits-and-potential-risks>

сти, эпидемия коровьего бешенства. Свою роль сыграли и внешние угрозы и в первую очередь риск падения качества продукции на рынке ЕС, связанный с поставками напичканной хлором дешевой американской курятины или свинины с рактопамином (в США жесткие правила действуют только в отношении уровня микробного загрязнения продуктов).

Исходя из необходимости соблюдения принципа предосторожности, в ЕС запрещены 1372 химические добавки (в том числе 80 пестицидов), которые до сих пор используются в Соединенных Штатах. Выращивание и продажа генетически модифицированных организмов в ЕС подлежат авторизации, сохраняются ограничения на гормоны и стимуляторы роста в животноводстве. Европейцы предложили включить в повестку дня вопрос о распространении на Соединенные Штаты методики ЕС об испытаниях на животных, а также создании общей маркировки аллергенов. Европейский союз, как и США, надеется на расширение обмена результатами научных экспертиз с целью снижения дублирующих затрат. Но здесь возникает опасность утечки научной информации, а значит, возможны новые запреты или ограничения.

Во-вторых, перспектива гармонизации европейского и американского законодательств в сфере использования химических веществ (европейского регламента *REACH* и Акта контроля за токсичными веществами США) пока не просматривается. С учетом того, что химические компоненты содержатся в любом товаре, упаковке и производственном процессе, это означает, что барьеры в торговле остаются неизблемыми.

В-третьих, США не признает европейскую систему защиты товаров по географическому происхождению (таких, например, как тирольский шпек, итальянская граппа, французский бофор; см. подробнее в главе «Сельскохозяйственный рынок»). В законодательстве Соединенных Штатов такого понятия нет — защите подлежит товарный знак. Производители в США свободно используют оригинальные европейские названия, чем, по мнению ЕС, вводят американского покупателя в заблуждение (в отчете ЕК о положении европейских малых и средних предприятий на американском рынке приведен пример жалобы итальянских производителей горгонзолы на предпринимателей из Висконсина, использовавших без разрешения это название для своей продукции<sup>290</sup>). ЕС настаивает на необходимости согласования перечня подобных названий с целью недопущения их неправомерного применения. Он готов даже на некоторые уступки, как уже было сделано в соглашении с Канадой (в частности Франция сохранила защиту лишь 42 уникальных наименований для сельскохозяйственной продукции и продуктов питания из 235 существовавших ранее, отказавшись, например, от защиты таких уникальных производств, как производство соли и риса Камарга).

В повестку ТТИП включен вопрос проницаемости технических барьеров (конкретно: повышения прозрачности процедур по стандартизации и оценке

<sup>290</sup> Small and Medium Sized Enterprises and the Transatlantic Trade and Investment Partnership. London, 2014, 44 p. [Электронный ресурс]. URL: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc\\_153348.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153348.pdf)

соответствия). Количественный эффект от либерализации в этой сфере оценить труднее, чем в сфере тарифного регулирования. Определенные надежды связываются с признанием эквивалентности многочисленных похожих стандартов, правда, это весьма затруднительно в силу принципиальных различий в логике их разработки и использования. Остановимся на этом подробнее.

В Евросоюзе техническое регулирование строится на трех базовых требованиях. Первое — соответствие продукта или связанных с ним процессов производства директивам, определяющим уровень и средства защиты общественных интересов (безопасность потребления, охрана здоровья и окружающей среды и т. п.). Второе — наличие стандартов, то есть базы для определения качества продукта и его функциональности, утвержденной либо самой компанией-разработчиком, либо уполномоченным техническим органом<sup>291</sup>. Третье — разработка процедуры оценки соответствия установленным директивам. Такая оценка предполагает выполнение целого комплекса операций: отбор проб, проведение испытаний, проверка товаров и производственных процессов и др.

Если в ЕС стандартизация — это преимущественно результат деятельности специальных институтов, то в США стандарты формируются в условиях конкуренции. Их разрабатывают компании и отраслевые союзы<sup>292</sup> (впрочем, это имеет место и в ЕС), а координируют этот процесс Американский институт национальных стандартов (*ANSI*) и Национальный институт стандартов и технологий (*NIST*)<sup>293</sup>.

Не прошедшие процедуру утверждения стандарты могут использоваться как отраслевые или собственные стандарты компаний до тех пор, пока на них есть спрос. При этом высокий уровень судебной защиты потребителя сводит на нет риск «гонки на дно» от свободной конкуренции стандартов (от повышения доли некачественных товаров и услуг в структуре потребления вслед за облегчением их доступа на рынки и снижением планки требований к стандартам). Для США неприемлем европейский рецепт сокращения противоречащих друг другу стандартов, допускающий передачу соответствующих полномочий международным организациям по стандартизации.

В обеих системах законодательство так или иначе влияет на процесс стандартизации. Так, в европейской системе специализированные органы ЕС обязаны разрабатывать стандарты в обеспечение принимаемых союзом дирек-

<sup>291</sup> Напомним: на уровне Евросоюза такие полномочия реализуют CEN — Европейский комитет по стандартизации (*Comité européen de normalisation*), CENELEC — Европейский комитет электротехнической стандартизации (*Comité Européen de Normalisation Électrotechnique*) и ETSI — Европейский институт по стандартизации в области телекоммуникаций (*European Telecommunications Standards Institute*; подробнее см. главу «Стандартизация, вспомогательные учреждения и службы»).

<sup>292</sup> Например, Американское общество по испытанию материалов (*ASTM*), Американское общество инженеров-механиков (*ASME*), Институт для инженеров по электротехнике и электронике (*IEEE*).

<sup>293</sup> *ANSI* — частная структура, реализующая такие функции, как аккредитация организаций по стандартизации и оценке соответствия, выработка требований к организациям, надзор; *NIST* — правительственная структура, располагающая научными лабораториями для тестирования продукции в целях стандартизации.



тив. Европейские стандарты номинально сохраняют статус добровольных, но фактически замещают национальные и собственные стандарты компаний, поскольку соответствие евростандартам дает прямой доступ продукции на рынок ЕС. Лишь в тех секторах, где национальное законодательство не гармонизировано с общеевропейским, возможен плюрализм стандартов. В США же стандарты плюралистичны во всех сферах, в том числе в сферах защиты здоровья и окружающей среды. Вероятно, такая система более мобильна и эффективна при создании инновационных стандартов, но в то же время она ведет к фрагментации производственных процессов.

В США принципы стандартизации получили законодательное оформление с принятием в 2000 г. «Национальной стратегии стандартизации». Режим *IBR (incorporation by reference)* дает возможность ссылаться на конкретный стандарт и, соответственно, требовать его выполнения. Таким образом, принятые на добровольной основе стандарты фактически становятся обязательными, если ссылка на них содержится в федеральном законе или законе штата. По оценке Еврокомиссии такой порядок превращает их в оружие протекционизма в интересах американских производителей.

Европейские организации связали себя соглашениями с крупнейшими международными организациями, занимающимися стандартизацией. В 1990-е годы были подписаны Венское соглашение *CEN-ISO* с Международной организацией по стандартизации и Дрезденское соглашение *CENELEC-IEC* с Международной электротехнической комиссией (МЭК)<sup>294</sup>, направленные на снижение дублирующих затрат и сокращение противоречащих друг другу стандартов. За *ISO* закреплено право определять, на каком уровне будет разработан тот или иной стандарт. Если стандарт разрабатывается самим *ISO*, *CEN* принимает этот же стандарт, проводя лишь параллельное голосование.

Крупные американские организации по стандартизации (*IEEE* и *ASTM*) также заключили соглашения с *ISO*. Но они намерены непосредственно участвовать в разработке международных стандартов и продвижении национальных стандартов на международный уровень.

По данным на 2015 г. 43 % стандартов *CEN* и *CENELEC* и только 15 % национальных технических стандартов США были идентичны стандартам *ISO* и *IEC*<sup>295</sup>. Эти показатели — не хорошие и не плохие. Они лишь отражают два подхода в стандартизации: европейский (гармонизация) и американский (конкуренция). Отношение США к международной стандартизации можно охарактеризовать как сдержанно уважительное. Признавая важную роль международных стандартов в развитии торговли и безопасности, Сое-

<sup>294</sup> ISO выпускает стандарты в таких областях, как охрана здоровья, обеспечение водой, производство продуктов питания, автомобилей и энергоресурсов. Хорошо известный пример стандартов ISO — формат бумаги A4 (заметим, что он не принят в США) или же совместный международный стандарт ISO и МЭК, определяющий размер кредитных и банковских карт.

<sup>295</sup> From Competition to Convergence TTIP and the Evolution of Global Standards. Kommerskollegium. National Board of Trade, Sweden, November, 2015, First Edition. P. 22. [Электронный ресурс]. URL: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2016/15971.pdf>

диненные Штаты ориентируются на принципы, изложенные в Соглашении ВТО по техническим барьерам (прозрачность, консенсус, учет интересов всех стран, повышение эффективности производственной деятельности и облегчение ведения торговли, право государств на установление добровольных стандартов, базирующихся на научно-обоснованных данных, недискриминация). Но интерпретируя эти принципы, США делают акцент на том, что международная стандартизация не должна подавлять национальную. Таким образом, международные стандарты — это не стандарты *ISO*, а стандарты, имеющие фактическое применение на мировом рынке, рожденные и выжившие в конкуренции.

ЕС стремится обеспечить охрану среды, жизни и здоровья, и, что важно, возлагает на себя миссию гаранта ее обеспечения. Эта миссия признается обществом, но обходится ему дорого. Примером признания регуляторной деятельности ЕС за его пределами стал Регламент о регистрации, оценке, разрешении и ограничении химических веществ (*REACH*). Он содержит более строгие ограничения, чем федеральный закон США о химических веществах. Аналогичные европейским по строгости законы уже действуют в американских штатах Массачусетс, Мэн и Калифорния, а также в Южной Корее, Канаде, Китае, Японии и России. Европейский регламент об ограничении опасных веществ (*RoHS*) — еще один пример регулирования ЕС, распространившегося за его пределы. Сходные акты уже есть в Китае, Японии, Южной Корее, в штате Калифорния. Ориентиром в области охраны окружающей среды стала и разработанная в ЕС Схема торговли выбросами.

По логике американской стороны, если есть достаточный спрос на обеспечение защиты окружающей среды, то рынок сам заявит о необходимости определенных стандартов производства. Нормирование требований, предъявляемых к качеству продукции или производственной деятельности, должно быть сильным для общества, а значит, должно быть возложено на рынок. В этой же логике любой стандарт может стать международным де-факто, если он активно применяется на мировом рынке. В США отдают должное регуляторной деятельности, когда это необходимо для встраивания в производственно-сбытовые цепочки. Тогда американские ТНК приобщаются к международным и региональным стандартам и заинтересованы в обширных рынках со сходной регулятивной средой.

Во многих случаях американские и европейские стандарты де-факто эквивалентны, барьеры же создает сама процедура оценки соответствия. Решением вопроса могла бы стать норма о взаимном признании таких оценок. В исследовании шведского Национального совета по вопросам торговли предложено создать трансатлантический реестр органов по оценке соответствия<sup>296</sup>, однако помехой остается различие основных подходов.

---

<sup>296</sup> From Competition to Convergence TTIP and the Evolution of Global Standards. Kommerskollegium. National Board of Trade, Sweden, November, 2015, First Edition. 49 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2016/15971.pdf>

Особенность подхода ЕС — применение с соответствующим законодательным закреплением разных способов оценки в зависимости от степени риска и категории продукта. Для продукции с высокими рисками процедуру оценки соответствия проводят аккредитованные органы, оснащенные лабораториями и испытательными центрами. Если оценка пройдена, продукт получает маркировку *CE*.

Система оценки соответствия в США децентрализована и не координируется правительством. Тестирование проводят частные организации в конкурентной среде. При этом после выхода товара на рынок контрольные проверки не проводятся. Альтернативой служит закон об ответственности производителей, сдерживающий злоупотребления на рынке.

Отношение европейцев к львиной доле американских товаров чрезмерно настороженное. Оценка соответствия становится дополнительным барьером для американских компаний, стремящихся увеличить свою долю на европейском рынке<sup>297</sup>. Между тем в США средняя заработная плата на 30–40 % ниже, чем в ЕС, ниже и стоимость энергии. Эти факторы, а также слабый по отношению к евро доллар обеспечивают американским товарам сильные позиции. Так, переговоры по гармонизации правил доступа на авторынки ограничились взаимными разъяснениями норм регулирования и предложением европейцев начать гармонизацию автомобильных стандартов со стандартов на электромобили.

К концу 1990-х годов США и Европейскому союзу удалось достичь соглашения о взаимном признании результатов испытаний соответствия продукции в определенных секторах. Всего их шесть: телекоммуникационное оборудование, электромагнитная совместимость оборудования и приборов, рекреационные суда, электрическая безопасность товаров (в том числе машин), фармацевтические препараты, медицинские приборы. Реально действуют три соглашения — по телекоммуникационному оборудованию, электромагнитной совместимости и прогулочным судам. ЕС настаивает на необходимости инспекций на рынках медицинского оборудования и лекарств. Возможно, тогда ему проще было бы пойти на признание оценок соответствия в этих сферах. Но пойдут ли на это американцы?

В 2007 г. был создан Трансатлантический экономический совет — орган политического надзора, в котором представители действующих по обе стороны Атлантики ведущих фирм встречаются и проводят консультации с Еврокомиссией и правительством США. Позитивен также пример заключения

---

<sup>297</sup> Согласно исследованию Фонда Бертельсмана ликвидация тарифных и нетарифных барьеров приведет к эффекту «создания торговли», однако это будет односторонний поток относительно дешевого импорта из Соединенных Штатов (TTIP: Who Benefits from a Free Trade Deal? Part 1: Macroeconomic Effects. Bertelsmann Stiftung, 2013. 52 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bfn.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>). Одновременно это может привести к сужению торговых потоков между Францией и Германией на 23 %, между Великобританией и Францией — почти на 36 %. Исследователи прогнозируют также сокращение торговли между Европейским союзом и соседними странами (Марокко, Тунис, Алжир, Египет, Россия и Беларусь), а также между ЕС и Китаем.

в 2009 г., несмотря на интенсивный торговый спор в ВТО, соглашения о взаимном признании сертификатов летной годности самолетов *Boeing* и *Airbus*. Вместе с тем недавние скандалы, связанные с манипулированием нормами выбросов, в которых фигурировали *Volkswagen* и другие автокомпании, вновь ослабили взаимное доверие к контрольным органам.

## Защита конкуренции

Цель конкурентной политики ЕС и США одна и та же — защита конкуренции в интересах потребителей. Однако для ее достижения стороны используют разные подходы и инструменты. Конкурентное законодательство Соединенных Штатов вдвое старше европейского (Акт Шермана — первый Федеральный закон, запрещающий картели как наносящие вред потребителям, датирован 1890 годом). В европейское же право положения о защите конкуренции вошли в 1957 г. с учредительным актом — Римским договором о ЕЭС. После Второй мировой войны жесткая политика в области конкуренции была вряд ли уместна, поскольку Европа нуждалась в сильных, доминирующих компаниях. Только последние два десятилетия ЕК сделала особый акцент на конкурентной политике и активизировала свою регуляторную деятельность.

Согласно оценке экспертов, в том числе оценке председателя Федеральной торговой комиссии США Уильяма Ковачика, проводившейся в 2008 г., потенциал партнерства США и ЕС ограничен вследствие существенных различий в моделях антимонопольной политики<sup>298</sup>. Остановимся на них подробнее.

Начнем с того, что США рассматривают участие в картеле как преступление против собственности, предусматривающее уголовное наказание, включая тюремное заключение<sup>299</sup>. Наказанием может стать и расформирование компании. Решения федеральных и местных судов, принятые по обращениям граждан и корпораций — де-факто главный инструмент обеспечения честной конкуренции в Соединенных Штатах. Если доказано, что фирма нарушила антимонопольное законодательство (речь в данном случае идет о сговорах, запрещенных актами Шермана и Клейтона), то она должна оплатить убытки истцу «в тройном размере» (определяемом по специальной формуле), а также судебные издержки. Установление факта сговора само по себе достаточно для того, чтобы наказать виновников. Истцу не

<sup>298</sup> William E. Kovacic. Competition Policy in the European Union and the United States: Convergence or Divergence? Bates White Fifth Annual Antitrust Conference Washington, D.C. June 2, 2008. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public\\_statements/competition-policy-european-union-and-united-states-convergence-or-divergence/080602bateswhite.pdf](https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/competition-policy-european-union-and-united-states-convergence-or-divergence/080602bateswhite.pdf); Alden F. Abbott. A Brief Comparison of European and American Antitrust law. The Competition Law & Policy Guest Lecture Programme. The University of Oxford Paper (L), 02/05, 2005 22 p. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ccplp\\_1\\_02-05.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ccplp_1_02-05.pdf)

<sup>299</sup> В Европе лишь два государства (Ирландия и Великобритания) допускают возможность тюремного заключения в случае наиболее тяжких нарушений конкурентного законодательства.

нужно даже доказывать, какой именно вред конкуренции нанесен или мог быть нанесен.

Главным же средством борьбы с неконкурентным поведением компаний в Евросоюзе служат финансовые санкции (штраф в размере 10–15 % от прибыли, полученной в период нарушения), наложенные Еврокомиссией по ее собственной инициативе или по жалобам заявителей. При этом в задачу ЕК не входит последующий запрет деятельности нарушителя. Воздействие через национальные суды тоже предусмотрено, но не связано с наложением штрафов.

В исследовании профессора И. Лианоса рассматриваются существующие противоречия между нормами антимонопольного законодательства и судебной практикой Евросоюза<sup>300</sup>. С одной стороны, в соответствии со специальной директивой<sup>301</sup> потребители, предприятия или государственные органы могут подавать в национальные суды иски о компенсации убытков, причиненных в случае нарушения закона о конкуренции. С другой стороны, очень трудно доказать причинно-следственную связь между нарушением и потерями пострадавшего. Соответственно, истцы часто не удовлетворены размерами компенсации.

Европейский парламент выполняет только консультационные функции по вопросам конкуренции, тогда как Конгресс США играет активную роль в антимонопольной политике. Проекты крупных слияний подлежат тщательной проверке со стороны Конгресса, в том числе в рамках специальных слушаний.

Главную роль в реализации конкурентной политики ЕС играет генеральный директорат ЕК «Конкуренция». Он контролирует соблюдение законов, проводит конкретные разбирательства, самостоятельно (без участия другого наднационального института — Суда ЕС) принимает решения о наложении штрафов. Суд ЕС имеет право отменить или изменить решение ЕК.

В США конкурентную политику проводит в жизнь Министерство юстиции (Антимонопольный отдел), имеющее все полномочия и средства для расследования деятельности картелей, в том числе средства для поддержки специализированных адвокатов и следователей ФБР, оно же обладает правом принятия решения о наложении штрафов. Функцию регулятора выполняет также Федеральная торговая комиссия — правительственный орган, оценивающий поведение акторов на предмет нарушения духа закона.

Разница в том, что ЕК не нужен повод для применения права, свои контрольные полномочия она понимает максимально широко.

Подход США в сфере конкуренции основан на принципе *laissez faire* (невмешательство). Логика такова: высокий спрос на продукцию обеспечивает компании доминирующее положение, в этих условиях доказать факт злона-

<sup>300</sup> Lianos I. Causal Uncertainty and Damages Claims for the Infringement of Competition Law in Europe. Yearbook of European Law. 2015, pp. 1–62. [Электронный ресурс]. URL: [https://awards.concurrences.com/IMG/pdf/yearbook\\_lianos.pdf](https://awards.concurrences.com/IMG/pdf/yearbook_lianos.pdf)

<sup>301</sup> Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on Certain Rules Governing Actions for Damages under National Law for Infringements of the Competition Law Provisions of the Member States and of the European Union. OJ L 349/1. 05.12.2014. P. 1–19.

меренной тактики предприятия или группы компаний непросто, если нет заявлений от пострадавших. Поэтому американские антимонопольные органы, в отличие от европейских, не склонны мешать эффективному деловому поведению, даже если оно позволяет фирме сохранять монопольное положение.

Еврокомиссия же, напротив, довольно активно вмешивается в деятельность сильных и изобретательных предпринимателей, пусть даже и выглядит как Моська в известной басне Крылова. Так, в 2007 г. Суд ЕС согласился с жесткой позицией ЕК в отношении предполагаемого злонамеренного поведения компании *Microsoft* на европейском рынке программного обеспечения. В 2009 г. Европейская комиссия оштрафовала *Intel* на 1 млрд евро. Решение Суда ЕС по делу *Microsoft* обострило дебаты сторон о выработке общего подхода в конкурентной политике.

Суды США выносят обвинения по делам о хищническом ценообразовании только при наличии явной доказательной базы. Истец должен доказать, что ответчик снижает цены с целью вытеснения конкурентов с рынка и последующего установления высоких монопольных цен. Суд ЕС же в своих решениях более жесток к «хищникам». Он считает, что окупаемость не является необходимым элементом для обвинения в хищничестве, тем самым дает дополнительный шанс истцу.

С 2004 г. вся полнота власти в решениях о слияниях принадлежит ЕС, если ожидаемый годовой доход объединяемых компаний превышает 5 млрд евро, а годовой доход по крайней мере в двух из них внутри ЕС превышает 250 млн евро. Этот порядок сближает нормы ЕС с нормами закона Клейтона в США, который позволяет блокировать слияния, если компании монополизируют рынок. Для нашего же анализа важно не столько сходство норм, сколько то, как они реализуются. Американские антимонопольные органы должны идти в федеральный суд, чтобы потребовать судебного запрета на слияние. Одобрение или неодобрение слияния во многом зависит от силы аргументов «за» и «против». ЕК же может и без решения суда блокировать слияние, либо выставить условия о продаже части активов в пользу менее эффективных конкурентов.

В 1996 г. между Соединенными Штатами и ЕС возник конфликт; поводом стало объявление о сделке по слиянию *Boeing* с *McDonnell Douglas*, вызвавшее недовольство в Европейском союзе, поскольку такая сделка позволяла компании *Boeing* получить долю в 2/3 рынка — вдвое большую, чем у его европейского конкурента *Airbus*. Стоит напомнить, что в Европейском сообществе еще в 1960-х годах был сделан выбор в пользу объединения активов в целях наращивания доли на рынках авиаперевозок и экономии на затратах. Европейские авиаперевозчики при поддержке правительств консолидировали свои усилия в рамках консорциума *Airbus*. Параллельно осуществлялась господдержка создания новых моделей самолетов, предлагались выгодные условия партнерства для покупателей. *Boeing* дважды угрожал европейцам компенсационными пошлинами (переговоры по ограничению субсидий велись на площадке ГАТТ в конце 1970-х и начале 1990-



х годов), но при этом сам получал поддержку экспорта, а также военные госконтракты и выгоды по программе НАСА.

Решение о слиянии *Boeing* с *McDonnell Douglas* привело к эскалации требований со стороны Еврокомиссии. Сначала *Boeing* дал согласие в течение 10 лет отчитываться перед ЕК о финансируемых правительством научно-технических проектах. Затем он удовлетворил требование о выведении производства коммерческих самолетов *McDonnell Douglas* в отдельное юридическое лицо. Но очередное требование европейцев об ограничении эксклюзивных контрактов на поставку — компания считала чрезмерным, хотя и выполнила. Палата представителей США приняла специальную резолюцию, в которой осудила вмешательство Европейской комиссии в процесс слияния, и дала понять, что вето ЕК будет расценено Соединенными Штатами как первый залп в трансатлантической торговой войне.

По оценке европейцев, основное отличие американской системы регулирования конкуренции — отсутствие прямых законов, регламентирующих господдержку экономики. ЕС же обладает исключительной компетенцией в вопросе определения законности государственной помощи и требует четкости в этом вопросе в переговорах о партнерстве. Вместе с тем отсутствие жесткой регламентации господдержки экономики не помешало американским судам вынести ряд решений против оказания помощи со стороны местных властей и властей штатов, что свидетельствует об осознании опасности, связанной с искажением конкуренции вследствие необоснованного государственного вмешательства.

Свои компетенции в вопросах государственной поддержки Еврокомиссия может использовать как повод для принятия решений в сфере установления государственных льгот (например, налоговых) в целях стимулирования экономического роста, то есть в той сфере, где основные решения сейчас принимаются главным образом на национальном уровне. Расширив свои компетенции, ЕК может получить дополнительные возможности для воздействия на компании третьих стран, в том числе на американские компании. Об этом свидетельствует ее позиция по деятельности *Apple*. Низкий корпоративный налог Ирландии, использованный компанией для закрепления на пространстве внутреннего рынка ЕС, Еврокомиссия трактовала как вид господдержки и настаивала на возврате в национальную казну колоссальной суммы в 13 млрд евро<sup>302</sup>. Однако предписание Еврокомиссии было оспорено и отменено Судом ЕС.

Наконец, еще одной сферой, где Еврокомиссия намерена укрепить свои подходы, а значит и позиции европейских компаний, может стать американский госзаказ. Сегодня Европейский союз и Соединенные Штаты играют ведущую роль в разработке международных правил, применяемых к госу-

<sup>302</sup> State aid: Ireland Gave Illegal Tax Benefits to Apple Worth up to € 13 Billion. European Commission. Press release. Brussels, 30 August 2016, 4 p. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_en.htm)

дарственным закупкам, участвуют в Соглашении о правительственных закупках (всего в нем участвуют 45 стран ВТО — примерно каждый четвертый член организации). Партнеры придерживаются близких взглядов на принципы проведения закупок, но есть две проблемы. Первая заключается в том, что федеральные власти США вправе принимать решения о доступе иностранных компаний только на рынок госзаказов федерального уровня, тогда как в штатах и городах действуют независимые системы госзаказа. Вторая проблема — необходимость формирования обязательств на основе принципа взаимности, что затрудняет взаимопроникновение на рынки госзаказа. Так, в США для европейских компаний доступны закупки только в 37 штатах, в ЕС же для американских компаний действуют ограничения в доступе к закупкам услуг на местном уровне<sup>303</sup>. Кроме того, Еврокомиссия не допускает американцев к производству сланцевого газа в ЕС, объясняя это тем, что решение вопроса о допуске является суверенным правом членов союза.

ЕС и США действуют на основе Соглашения 1998 г. о так называемой позитивной вежливости, что предусматривает взаимное доверие к расследованиям и возможность не проводить расследования, касающиеся рынка другой стороны. Ежегодно проходят встречи представителей антимонопольных ведомств с целью обсуждения теоретических вопросов, обмена информацией и выработки направлений поддержки друг друга. Соглашение, однако, не предполагает взаимных обязательств по противодействию неконкурентному поведению.

В последнее десятилетие организационные реформы в сфере защиты конкуренции были нацелены на повышение роли экономического анализа в принятии решений. Этому способствовало, в частности, введение должности главного экономиста в Европейской комиссии, Минюсте США и Федеральной торговой комиссии. Сотрудники профильных ведомств США и ЕС имеют схожее образование и квалификацию, используют схожие методы выявления неконкурентного поведения, что создает предпосылки для дальнейшего сближения антимонопольного законодательства, перехода к следующему этапу соглашения — об обмене конфиденциальной информацией.

Проведенный анализ подтвердил наличие двух основных, различающихся по разные стороны Атлантики моделей регулирования торговли — конкурентной и регулятивной. Эти модели выстроены на принципиально разных основах и, скорее всего, и далее сохраняют свою специфику в таких сферах, как защита потребителя, здоровья, окружающей среды, стандартизации, конкуренции, что неизбежно ограничивает возможности для гармонизации соответствующей нормативной базы.

---

<sup>303</sup> Woolcock S., Grier J.H. TTIP and Public Procurement. In Daniel S. Hamilton & Jacques Pelkmans, Eds. *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. CEPS. 2015, pp. 297–340. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ceps.eu/system/files/TTIP.pdf>

Желание взаимного признания стандартов и норм, сокращения дублирующих предпринимательских издержек, создания общих подходов для бизнеса во многом так и осталось желанием. Стороны практически ни в чем не уступили друг другу. Ни одна из американских конкурентных практик, которую ЕС посчитал наносящей вред безопасности потребления и труда, и ни одна из регуляционных практик Евросоюза, которую США посчитали наносящей вред конкуренции, не будут импортированы в их модели вместе с ТТИП.

Переговоры по ТТИП вскрыли трудности при входе европейских товаров на американский рынок. И здесь уместно вспомнить внушительный список претензий, выдвигавшихся ЕС в ходе переговоров с Россией по Новому базовому соглашению и созданию общего экономического пространства. С точки зрения европейцев, американский рынок столь же дискриминационен и непредсказуем, как и российский. Исходя из этого, Еврокомиссия (как и в случае с Новым базовым соглашением между ЕС и Россией) не спешила подписывать Всеобъемлющее торговое и инвестиционное соглашение с США. Для нее был важен сам процесс переговоров как средство переформатирования правил на этом обширном рынке в целях облегчения доступа к нему и защиты прав европейских производителей и потребителей.

Возрастающая неопределенность вокруг трансатлантического партнерства ЕС–США побуждает к переоценке переговоров между ЕС и РФ. Стремясь получить доступ к масштабному российскому рынку, ЕС готов был делиться с Россией опытом технической стандартизации и гармонизации законодательства в отношениях с партнерами. Россия смогла использовать этот опыт, в том числе при создании ЕАЭС и укреплении его как самостоятельного центра силы. Следующим шагом могло быть стать создание общей системы регулирования в рамках переговоров ЕС–ЕАЭС, но пока стороны к этому не готовы. Вместе с тем Россия имеет определенные шансы убедить Евросоюз, что подходы России и ЕАЭС ему ближе, чем американские.

Есть основание считать, что Евросоюз продолжит настаивать на переговорах с крупнейшим экономическим актором в целях продвижением своих подходов как передовых и единственно верных. Переговоры по ТТИП уже закрепили за ЕС имидж борца с фобиями, порожденными в момент непрозрачности, и защитника не осознаваемых ранее преимуществ европейского регулирования. Вероятно, что и Соединенные Штаты устраивает промежуточный результат — предоставленная переговорами возможность для соревнования систем.

Переговоры по ТТИП — пример толерантного взаимодействия конкурирующих сторон. Для России же их нулевой результат создал повод как для оправдания неудовлетворительных результатов переговоров по Новому базовому соглашению с Европейским союзом, так и для совершенствования своих конкурентных преимуществ с учетом опыта функционирования двух ведущих моделей — институциональной социально-ориентированной (европейской) и либеральной рыночно ориентированной (американской).

## Глава 14

# Формирование новой интеграционной политики России<sup>304</sup>

Взаимодополняемость экономик постоянно диктует России и Евросоюзу необходимость идти навстречу друг другу. Однако достаточно ли быть дополняемыми или взаимозависимыми для открытых отношений? Этот вопрос, быть может, впервые мы задали и в 2007 г., когда Соглашение о партнерстве и сотрудничестве перешло в режим автоматической пролонгации, поскольку о большем стороны не смогли договориться. Этот вопрос мы задаем и сегодня в момент особо жесткой взаимной риторики.

Рассуждая о европейском интеграционном опыте, представители российской школы интеграционных исследований во главе с Борко Ю. А. и Шишковым Ю. В. назвали высокоразвитую рыночную экономику в качестве одной из важнейших предпосылок интеграционного сближения государств — членов ЕС. Российские ученые утверждают, что взаимное притяжение и сращивание национальных хозяйств рыночного типа возможно по достижении достаточно высокого уровня технико-экономического развития, когда в структуре производства стран-партнеров преобладает обрабатывающая промышленность<sup>305</sup>. Именно в этом случае у сторон возникает мотив для снижения торговых барьеров; конкуренция, а затем и кооперация в технически сложных производствах нацеливает партнеров на создание различных программ интеграционного сближения для оптимизации хозяйственной деятельности, оздоровления состава участников рынка, получения дополнительной прибыли от «экономики масштаба». Логика российских европеистов находится в русле упомянутых нами идей Балассы и Линдера.

Никто не подвергает сомнению тезис о том, что для любых вариантов интеграции желательна высокая степень однородности территориальных показателей благосостояния, производительности труда, качества жизни. Однако, следует ли из этой логики вывод о том, что для России, обменивающей свое сырье на товары высокой степени обработки, противопоказана либерализация торговых отношений? Не следует. Сам Евросоюз далеко не идеален в этом смысле; заметим, что в европейском опыте есть множество

---

<sup>304</sup> Материалы главы частично вошли в статью: Кондратьева Н. Б. Россия — ЕС: трансграничное сотрудничество вне конъюнктуры // Современная Европа. 2014. № 4. С. 33–47.

<sup>305</sup> Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под ред. Ю. А. Борко, О. В. Буториной. — М.: Эдиториал УРСС, 2001. С. 432.

примеров встраивания догоняющих стран в хозяйственный комплекс ЕС именно с целью активизации экономической конъюнктуры. Правда, конечной ступенью встраивания становилось полноценное вступление в Евросоюз с принятием всего свода норм единого рынка, стимулом же являлась финансовая помощь со стороны ЕС для скорейшего выполнения кандидатом многочисленных условий вступления. Взаимоотношения между РФ и ЕС не предполагают ни то, ни другое. Тем не менее рост благосостояния и экономики следует рассматривать и как предварительное условие интеграции рынков, и как желаемый результат интеграции.

Задачи данной главы сугубо исторические. Надо отдать должное опыту, накопленному Россией в период достаточно близких отношений с Европейским союзом, а именно в период строительства общих пространств сотрудничества, и рассматривать его как импульс, который был получен для создания новой российской экономики и ее системных изменений. Неудовлетворительные оценки состояния развития человеческого потенциала и экономики России предопределили интеграционное сближение страны на ближайшие годы не с ЕС, а с рядом стран постсоветского пространства. Характеристику этому интеграционному союзу с участием России мы посвятим отдельный раздел.

## Северное измерение

Как было установлено в предыдущих главах, современное пространство интеграции в Европе регулируется на многих уровнях. Это ускоряет обустройство территории, позволяет более компетентно создавать и качественно выполнять планы. Напомним также имя современного английского политолога Гари Маркса, положившего начало теоретическому направлению, нацеленному на толкование процессов передачи полномочий, выработки и исполнения интеграционных решений на трех уровнях: наднациональном, национальном и региональном. Термин «многоуровневое управление» был использован им для характеристики взаимодействия Комиссии ЕС с региональными властями при разработке и финансировании программ регионального развития<sup>306</sup>. В 1990–2000-х годах теория многоуровневого управления легла в основу включения в процесс принятия интеграционных решений новых акторов: комитетов, экспертных советов, союзов производителей и потребителей, международных финансовых институтов. Исполняя каждый в отдельности весьма узкий набор функций, вместе эти акторы создали силу, которая сглаживала недостатки традиционного подхода (основанного на межправительственном торге или политической воле государственных руководителей к принятию стратегических решений) и поддер-

---

<sup>306</sup> Marks G. Structural Policy in the European Community /Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community. Ed. by A. Sbragia. Wash., 1991. P.191–224.

живала контакты в ситуациях, когда официальные институты оказались в узком русле конфронтационного взаимодействия.

На начальном этапе становления сотрудничества в зоне соседства РФ и ЕС заметную помощь оказали субрегиональные группировки: Совет министров северных стран, Совет Баренцева Евро-арктического региона, Совет государств Балтийского моря. Потом к ним присоединились структуры «Северного измерения», о котором речь пойдет непосредственно ниже. Названные организации многократно предоставляли площадки для обсуждения общих тем и поиска компромиссов.

Перспективная идея о привлечении как можно большего числа акторов к использованию геополитического и экономико-географического положения сопредельных территорий России и Европейского союза принадлежала Финляндии. Планировалось участие международных финансовых институтов, НПО, университетов, наконец, предпринимательских союзов, которые бы внесли элемент экономической эффективности в интеграционный процесс и усилили его смысловое содержание. Сложение всех потенциалов, как гласила идея, обеспечит синергию и мультипликацию усилий.

Однако сразу же осуществить замысел не удалось. Европейская комиссия действовала автономно, без участия других акторов. В России в то время в условиях крайней экономической и социальной нестабильности, военных действий в Чечне, интеграционная активность регионов и центра была невелика. Соседи поневоле<sup>307</sup> — территории, в разные годы являвшиеся частью России, вхождение и выход которых из состава страны были неоднозначно оценены историками по обе стороны границ — тоже в целом весьма неохотно контактировали с РФ. Фобии одерживали победу, и в копилку ложились лишь взаимные обвинения. Первый план действий (на 2000–2003 гг.) Евросоюза в отношении Северо-Западного региона был сформулирован как список озабоченностей, а не программа обустройства территории. В Плане содержалось, в частности, следующее высказывание: «Необходимо выработать общий подход в отношении Калининграда с тем, чтобы остановить распространение заразных болезней, в основном СПИДа и туберкулеза, а также бороться с алкоголизмом и наркоманией»<sup>308</sup>. Такое однобокое и некорректное восприятие российского северо-запада бумерангом возвратилось в ЕС в виде отказа руководства РФ от встречных действий программного характера.

Начало первого десятилетия нового века благоприятствовало взаимоотношениям России и Евросоюза. На саммите в Москве в 2001 году стороны обсудили предложение ЕС о создании Общего экономического пространства. В 2003 году в Санкт-Петербурге были названы ещё три перспективных

---

<sup>307</sup> Барыш К. ЕС и Россия: соседи поневоле? М., 2004.

<sup>308</sup> Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000–2003. Note from Council dated 13 June 2000 to the European Council. P.25.



пространства сотрудничества: общее пространство свободы, безопасности и правосудия, общее пространство сотрудничества в области внешней безопасности и общее пространство научных исследований, образования и культуры; концепция же построения Общего экономического пространства была оглашена на Римском саммите. В 2005 году с подписанием так называемых дорожных карт строительства Общих пространств началась работа по правовому обеспечению будущего продвинутого формата сотрудничества.

Потепление климата отношений повысило продуктивность сотрудничества на Северо-Западе: один за другим стартовали отраслевые направления диалога, возросла активность акторов, имеющих непосредственное базирование в регионе — местных органов власти, экспертных союзов, финансовых структур. Когда же в отношениях РФ и ЕС стал очевиден новый спад, из которого стороны так до сих пор и не вышли, Сотрудничество на Северо-Западе благодаря наличию достаточного количества заинтересованных акторов, продолжило работу в набранном темпе.

2007 год был временем формального истечения действия Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве между Россией и ЕС (с 2008 г. Соглашение действует в режиме автоматической пролонгации). Право председательства в ЕС во второй половине года перешло к Германии — главному торговому партнёру РФ в Европе. А потому в России расчёт был на то, что Германии удастся настроить ЕС на выработку нового договора о стратегическом партнёрстве. Но Германия полностью была поглощена решением задачи реанимации европейской конституции. Что же касается нового соглашения с Россией, то после 12-и раундов переговоров стороны заморозили его обсуждение, не сумев преодолеть разногласия по вопросам торговли и инвестиций, а затем, разойдясь в реакции на украинский кризис. Не удалось избежать конфликтов и по ряду отраслевых аспектов «Партнерства для модернизации».

Исключением стало сотрудничество в зоне непосредственного соседства, осуществляемое по двум направлениям: «Северное измерение» (СИ) и приграничное взаимодействие. Оно продвигается без срывов и весьма успешно. Благодаря действиям множества акторов взаимное недоверие, критика, неприятие здесь стали незаметными. Число конкретных проектов, имеющих ценность для региона, неуклонно растёт. Их судьба уже не зависит от климата отношений РФ и ЕС на высшем уровне, напротив, подпитывает интеграционную логику взаимодействия. На июльском 2014 г. саммите ЕС, где принималось решение о замораживании новых инвестиций в Россию со стороны Европейского банка реконструкции и развития и Европейского инвестиционного банка, приграничное сотрудничество было вычеркнуто из так называемого санкционного списка.

Среди проектных направлений в первую очередь следует отметить охрану окружающей среды. Природоохранное партнёрство Северного измерения (ПОПСИ) заявило о себе в 2001 году в качестве международ-

ного механизма поддержки решения острых природоохранных проблем на северо-западе России. Донорами (в материальном либо техническом плане) стали Бельгия, Дания, Германия, ЕС, Канада, Нидерланды, Норвегия, Россия, Беларусь, Великобритания, Финляндия, Франция, Швеция, а также ЕБРР, ЕИБ, НЕФКО, ВБ и Северный инвестиционный банк. Взаимодействие ПОПСИ с международными финансовыми учреждениями осуществляется благодаря Комитету по подготовке проектов, входящему в систему ЕБРР. Копилка ПОПСИ постоянно пополнялась: на 2007 год в ней было три проекта, то на 2010 год — 16, на 2013 год — 29 проектов.

В 2003 году было заключено Рамочное соглашение о Многосторонней ядерно-экологической программе (МНЭПР). Его подготовка велась с 1999 года в рамках Совета Баренцева/Евроарктического региона.

Чтобы дать старт развитию ядерно-экологического направления ПОПСИ был принят Стратегический мастер-план по утилизации выведенных из эксплуатации атомных подводных лодок и надводных кораблей с ядерными энергетическими установками, а также экологической реабилитации береговых объектов обслуживающей инфраструктуры. План был необходим участвующим странам для прояснения картины проблем, разработки концепции взаимодействия между донорами и установления последовательности в решении задач. Обзоры хода работ, связанных с утилизацией атомных подводных лодок и других мероприятий ядерной составляющей ПОПСИ, как и содержание ежегодных отчётов, были в значительной степени открыты и для широкой аудитории.

Ядерное направление ПОПСИ добавило небольшую помощь в реализуемое с 2002 года глобальное партнёрство стран «Большой восьмерки» против распространения оружия массового уничтожения (финансовые обязательства глобального партнёрства составляли более 20 млрд долл., вклад России — 6 млрд долл.). В итоге проблему утилизации отработанных ядерных подводных лодок удалось решить: уже к 2002 году Россия самостоятельно смогла утилизировать 64 лодки (и ещё 17 лодок при финансовой помощи США), на конец же 2012 года из 198 лодок, большинство из которых базировалось как раз на северо-западе России, было утилизировано 192.

Ещё один вектор взаимодействия именовался «Партнёрство Северного измерения в области общественного здравоохранения и социального благополучия». Это направление развивалось с 2003 года.

С 2005 года Совет Баренцева/Евроарктического региона продвигал идею создания Партнёрства Северного измерения в области транспорта и логистики. В программе российского председательства в Совете в 2008–2009 годах этому перспективному направлению также было уделено пристальное внимание. В 2012 году заработал Фонд поддержки Партнёрства. Одной из базовых задумок было развитие магистрали Баренц–Линк. Этот проект смыкался с инфраструктурным проектом общероссийского значения — строительством транспортного коридора Белкомур (Белое море — Респу-

блика Коми — Урал), предусмотренным Транспортной стратегией РФ и Стратегией развития СЗФО.

В 2009 году была проделана необходимая работа для подготовки старта Партнёрства в сфере культуры. Меморандум об этом подписан в 2010 году.

Важной вехой и результатом председательства Финляндии в ЕС во второй половине 2006 года стало подписание Политической декларации и Рамочного документа по политике Северного измерения. Договорённости вступили в силу в 2007 г. Их цель, как нам видится, состояла именно в укреплении механизма многоуровневого управления Северным измерением. Для этого решено было перейти на равноправную основу для региональной проектной активности четырёх крупных акторов — России, ЕС, Норвегии и Исландии.

В 2009 году в Стокгольме началась деятельность Института Северного измерения и Делового совета.

Благодаря активности различных организаций в рамках Северного измерения была разработана программа социально-экономического развития северо-запада России до 2020 года. Программа была представлена на втором форуме Северного измерения в 2010 году. Она включала в себя порядка пятидесяти инвестиционным проектам с ЕС. В 2013 году российский Парламент выступил с рекомендацией проводить курс на сопряжение потенциалов указанной Стратегии с Балтийской стратегией ЕС.

Таким образом, постепенно формировался искомый для Евросоюза и важный для нашей тематики вектор СИ, нацеленный на повышение конкурентоспособности, содействие свободе передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц через шенгенские рубежи, укрепление малого бизнеса и межфирменной кооперации, совершенствование рынка труда.

Развитие сотрудничества в зоне непосредственного соседства подсказало важный вывод: цифрам, свидетельствующим о консервации сырьевой направленности российской экономики, отчасти есть оправдание. Дело в том, что торговая статистика вряд ли может отразить специфику современных процессов международного разделения труда, а именно: развитие межфирменной кооперации, импортозамещение, дальнейшая рационализация размещения производства и минимизации издержек, связанных с проникновением на целевой рынок. Порой растущие покупки российскими топливно-энергетическими, металлургическими и химическими компаниями активов в странах ЕС служат укреплению ориентации Евросоюза на российский сырьевой экспорт. Но этот результат не стоит оценивать со знаком минус. Слияние же российских компаний с европейскими и покупка российскими бизнесменами европейских компаний содействуют дополнительному притоку в Россию товаров высокой степени обработки, но в этих товарах овеществлен российский капитал. Показателен в этом смысле пример Финляндии, на территории которой действует совместная российско-финская верфь Арктех Хельсинки Шипъярд. Она обслуживает нужды российского Севера. Стати-

стически — это поставки высоко-технологичной промышленной продукции и оборудования из ЕС в Россию. Де-факто же — это соединение российского и финского капиталов, мощностей, опыта и технологий судо- и ледоколостроения в равных долях.

Ряд примеров говорит о развитии межфирменной кооперации, в которой почетная роль поставщика оборудования отведена России. Так, в 2011 году энергетическая корпорация Фортум — крупный финский инвестор в российскую энергетику — заключила соглашение о сотрудничестве с российским электротехническим концерном Русэлпром по поставке оборудования для ГЭС Гаммеленге в Швеции. Подобные контракты ранее были подписаны с другими российскими электромашиностроительными концернами.

Импульсы Северного измерения привели к тому, что в России обосновалось более 600 финских компаний, причём их география не ограничилась регионом СИ. Ненецкий автономный округ, Республика Башкортостан, Республика Коми, Нижегородская область, Республика Татарстан, Самарская область, Свердловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ростовская область, Пензенская и Челябинская области, Дальневосточные регионы и, конечно, Москва и Калужская область — регионы совместных проектов инновационной направленности в отраслях машиностроения, химии, экологии, энергосбережения, микроэлектроники и фармацевтики. В свою очередь российские компании, начавшие деятельность в ЕС с зоны соседства, тоже распространили свою активность на другие регионы ЕС.

Итак, благодаря многоуровневому подходу трансграничное сотрудничество в зоне непосредственного соседства России и ЕС не зависит от политической конъюнктуры, амбиций сторон и текущего состояния переговорного процесса. Именно здесь на технически трудно решаемые вопросы находят волевой ответ, и наоборот, острота чересчур политизированных вопросов снимается в русле технических решений.

## **Концепция Общего экономического пространства**

Первое исследование, посвященное перспективе создания Общего экономического пространства РФ-ЕС, датировано августом 2002 г. Это Доклад Пауля Брентона «Экономический эффект соглашения о свободной торговле между ЕС и Россией». Доклад готовился Центром европейских политических исследований (CEPS, Брюссель) для группы высокого уровня, разрабатывавшей проект концепции ОЭП со стороны ЕС, и в широкую печать не поступал. В России тоже проводились подобные исследования, в частности, экспертами Института Европы РАН, НИУ «Высшая школа экономики», Института экономики переходного периода. Из ранних опубликованных работ назовем труды международного коллектива с участием российских

экспертов под руководством профессора Гренобльского университета Ивана Самсона<sup>309</sup>.

Внимание российского научного сообщества к проблематике ОЭП было достаточно большим. Результаты фундаментального значения получены Ивановым И. Д.<sup>310</sup>, Борко Ю. А.<sup>311</sup>, коллективом экспертов под руководством Энтина М. Л.<sup>312</sup>. Глубоко проработаны отдельные аспекты ОЭП. Проблемы торгово-экономического сотрудничества в контексте становления ОЭП, защиты внутреннего рынка и обеспечения доступа на зарубежные рынки рассматривал Паньков В. С. и Данильцев А. В.<sup>313</sup>; исследование энергетического диалога сторон вели Кавешников Н. Ю., Каныгин П. С., Романова Т. А.<sup>314</sup>, правовые основы ОЭП изучал Калининченко П. А.<sup>315</sup>, экономические — Е. Ю. Винокуров<sup>316</sup>.

В качестве определения Общего экономического пространства в одноименной Концепции (положение 12) записано следующее: ОЭП представляет собой открытый и интегрированный рынок между Россией и ЕС, основанный на общих правилах и системах регулирования, включая совместимую административную практику, обеспечивающий взаимодополняющий эф-

<sup>309</sup> May В., Самсон И., Новиков В., Брюн Э., Брюн Э., Грефф К., под редакцией Брюна Э., Грефф К., Брюна Э. Общее европейское экономическое пространство Перспективы взаимоотношений России и ЕС. Изд-во «Дело», 2004.

<sup>310</sup> Иванов И. Д. Общее европейское экономическое пространство. Взгляд из Москвы. / Современная Европа. 2003. № 1; Иванов И. Д. «Общее экономическое пространство» Россия — ЕС: концепция и пути реализации. // Россия-Европейский Союз: на пути к четырем общим пространствам. Доклады Института Европы. № 224. Часть 1. Москва: Русский сувенир, 2008.

<sup>311</sup> Борко Ю. А. Нужны ли общие пространства России и Европейскому Союзу? — РИА «Новости», май 2005.

<sup>312</sup> Серия «Общие пространства Россия-ЕС: право, политика, экономика». Под ред. Энтина М. Л. и др. — М. Изд-во «Аксиом».

<sup>313</sup> Паньков В. С. Свобода торговли между Россией и ЕС: за и против. // Россия в глобальной политике. № 1, январь-февраль, 2007; Данильцев А. В., Якушкин В. Возможные пути и механизмы включения российских предприятий в международное производство инновационной продукции. // Вестник университета (Государственный университет управления). 2009. № 29.

Глазатова М. К. Данильцев А. В. Тенденции развития регулирования предпринимательской деятельности в условиях глобальной экономики. // Вестник университета (Государственный университет управления). 2011. № 24.

<sup>314</sup> Кавешников Н. Ю. Отношения между Россией и ЕС в энергетической сфере: сотрудничество и конкуренция. // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. — 2008. — Вып. 11(27). — С. 13–15; Каныгин П. С. Энергетическая безопасность Европы и интересы России. // Мировая экономика и международные отношения. № 5. 2007 г.; Каныгин П. С. Энергетическая стратегия ЕС и российский экспорт энергоносителей. Современная Европа. № 2, 2007; Романова Т. А. «Третий пакет» и будущее Газпрома. // Россия в глобальной политике. 2007. № 6; Romanova T. The Russian Perspective on the Energy Dialogue. // Journal of Contemporary European Studies. 2008. Vol. 16. Issue 2. Pp. 219–230.

<sup>315</sup> Калининченко П. А. Практика рассмотрения дел российских юридических и физических лиц в Суде Европейского союза. // Обзор Центра ЕС–Россия. Правовое сотрудничество между ЕС и Россией. Выпуск 14. 2009. [Электронный ресурс]. URL: [http://eu-russiacentre.ru/wp-content/sklad/2009/10/EURC\\_Review\\_XIV\\_Russian.pdf](http://eu-russiacentre.ru/wp-content/sklad/2009/10/EURC_Review_XIV_Russian.pdf)

<sup>316</sup> Например: Е. Ю. Винокуров. Проблемы создания Общего экономического пространства ЕС–Россия. МЭиМО. № 3, 2006. Позже Евгений Юрьевич Винокуров в должности директора Центра интеграционных исследований Евразийского банка развития сосредоточился на применении опыта ЕС для ЕврАзЭС/ЕАЭС.

фekt развития и использование преимуществ экономики масштаба и, как следствие, повышение конкурентоспособности обеих сторон на внешних более крупных рынках. В конечном итоге ОЭП должно охватить большинство секторов экономики<sup>317</sup>. Для России итогом построения ОЭП должна стать модернизация и структурная перестройка экономики, создание честной конкурентной деловой среды, повышение качества жизни.

Важнейшее значение имело положение 18 Концепции: «ОЭП будет сфокусировано на устранении препятствий и создании новых возможностей в четырех основных сферах экономической деятельности: трансграничная торговля товарами, трансграничная торговля услугами, учреждение и деятельность компаний, включая вопросы движения капитала, наконец, связанные с построением ОЭП аспекты передвижения физических лиц в соответствующих областях экономической деятельности». В данном положении вполне четко просматривалась философия построения пространства единого рынка, в котором отсутствуют дискриминационные препятствия на пути свободного передвижения товаров, услуг, капиталов, юридических и физических лиц (напомним, статья 1 СПС нацеливала РФ и ЕС к переходу на первую ступень в создании единого рынка — зона свободной торговли).

Как показала общественная дискуссия, подход, заложенный в определении ОЭП, вовсе не означал отказ российского государства от защитных и поддерживающих мер развития отечественной экономики. Содержащаяся же в определении ОЭП идея более широкой системы взаимной торговли и интеграционных связей, нежели та, которая обеспечивается правилами ВТО, имела свои доводы.

В позиции Российского союза промышленников и предпринимателей была видна заинтересованность в благоприятных рамочных условиях для перехода от традиционного экспорта и импорта к трансграничным инвестициям и созданию межфирменных альянсов. Отсюда следовал широкий и смелый подход, который скорейшим образом способствовал бы созданию пространства с максимальным количеством свобод и общих правил во множестве сфер экономической политики.

Следует отметить активность Еврокомиссии. Она ежегодно и исключительно по своей инициативе издавала доклады о прогрессе в реализации четырех Общих пространств (в том числе экономического). ЕС добивался максимально либеральных условий доступа к российской экономике: настаивал на внесении в НБС положений, касающихся режима инвестиций, конкуренции, госзакупок, идущего дальше установленного по результатам переговоров по ВТО. Это очень похоже на повестку переговоров по ТТИП. Надо сказать также, что за возможные уступки со стороны России Евросоюз не планировал платить цену, подобную той, что он уже заплатил странам Центральной и Восточной Европы за доступ к их рынкам.

---

<sup>317</sup> Концепция общего европейского экономического пространства. Италия, Рим, 6 ноября 2003 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mid.ru>



В Концепции ОЭП был назван основной способ облегчения взаимной торговли и регулирования в различных секторах экономики — гармонизация законодательства. Но надо сказать, что ориентир на достижение совместимости законодательства РФ с *acquis communautaire* в качестве условия развития экономических связей сторон был закреплён ещё и в статье 55 СПС. А именно: в статье говорится о необходимости сближения права по вопросам регулирования предпринимательской и банковской деятельности, бухгалтерского учета и налогообложения компаний, охраны труда, предоставления финансовых услуг, условий конкуренции, в том числе государственных закупок, охраны здоровья и жизни людей, животных, растений, окружающей среды, защиты прав потребителей, косвенного налогообложения, таможенного дела, транспорта, ядерной энергетики, установления технических стандартов.

На необходимость гармонизации указывали также две встречные стратегии сторон, обнародованные на рубеже веков. Так, в Коллективной стратегии по отношению к РФ 1999 г. Евросоюз высказался за содействие интеграции России в крупномасштабное экономическое сотрудничество в Европе, а в качестве своего видения основного маршрута этой интеграции назвал сближение (а точнее приближение к ЕС) законодательства, обеспечивающего регулирование рынков, прежде всего таможенного и конкурентного, стандартов и процедур сертификации с опорой на такие приоритеты как высокий уровень качества, защита интересов потребителя и охрана окружающей среды. При этом ЕС обещал изучить российские интересы в отношении доступа к пространству ЕВР. В свою очередь в Стратегии развития отношений с ЕС на среднесрочную перспективу 2000–2010 гг. Россия зафиксировала свое желание сближать законодательство и правила с законодательством и правилами ЕС в областях наиболее активного торгового и технического сотрудничества (сохраняя при этом независимость правовой системы, собственных стандартов и процедур сертификации). В экономической сфере был поставлен также акцент на устранении остаточной дискриминации РФ на этом пространстве, признании прогрессивных преобразований в российской экономике и экономической политике, возможности параллельного неконфликтного развития интеграционных процессов на европейском (РФ-ЕС) и евразийском направлениях (хозяйственная интеграция в рамках группировок на пространстве СНГ).

Названные положения СПС и двух встречных Стратегий не потеряли своей актуальности и через несколько лет легли в основу Концепции Общего экономического пространства РФ-ЕС. Стороны признали, что для интеграции рынков существует необходимость установления стабильного и предсказуемого режима взаимодействия, основанного на общих, гармонизованных и совместимых нормах и правилах.

На этапе формирования концепции ОЭП российская сторона основывалась на том, что законодательство ЕС и РФ будут сближаться путем взаимного поиска норм, приемлемых для обеих сторон. ЕС же намеревался уста-

новить асимметричные отношения ассоциации, предусматривающие одностороннее сближение с правилами и политикой ЕС. Россию не устраивала перспектива ассоциации с ЕС. Понимая это, ЕС тем не менее не считал нужным найти в своем праве приемлемый для России вариант отношений; принцип так называемой политической обусловленности, прочно господствующий во внешней политике ЕС и предполагает предоставление Евро-союзом экономических и политических благ в обмен на обязательство разделять его ценности. Этот принцип подтвержден с вступлением в силу Лиссабонского договора (статьи 8 и 21 Договора о Европейском союзе).

Исходя из логики ЕВР, представляется, что России и ЕС необходимо стремиться к закреплению примата взаимного признания национальных стандартов.

Между тем Россия постепенно стала терять веру в избранный курс. Дальнейшая либерализация представлялась рискованной. Парадокс ли это? Ведь до недавнего времени интегрирование приносило дивиденды на отдельных отраслевых направлениях (ракетно-космическое производство, атомная промышленность, самолето- и автомобилестроение, целлюлозно-бумажная промышленность, легкая и пищевая промышленность); импортозамещающие производства, созданные с опорой на западные инвестиции и технологии, вписались в ландшафты, не нанесли вреда природе и уж тем более национальной идентичности, создали новые рабочие места.

На деле хитроумные барьеры на пути вхождения российских товаров и услуг на рынок ЕС укрепляли простую экстенсивную структуру взаимных связей с опорой на природные богатства России, а не на ее промышленный и интеллектуальный потенциал. Надо сказать, что для большей части страны экстенсивный путь развития взаимоотношений с ЕС — это практически единственно возможный путь в силу удаленности и суровости природных условий. Однако ОЭП не ломал, а укреплял этот закон.

Наряду с этим нельзя не признать, что, стремясь сохранить за собой позицию лидера на европейском рынке сырья (как ответ на политику Евросоюза диверсификации источников энергоресурсов), Россия переключила на достижение этой цели, пожалуй, все возможные форматы и инструменты. Так, с 2006 г. (в этот год Россия председательствовала в «Большой восьмерке») и далее к энергетической теме сводились практически все регулярные саммиты ЕС–Россия. К обсуждению проблем развития энергетики подталкивала конъюнктура, а именно рост экономик АТР и цен на энергоносители, наконец, непростая ситуация в добывающих странах СНГ и странах-транзитерах российского энергосырья.

Все годы энергетическая взаимозависимость вредила, а не способствовала экономической интеграции ЕС и России. Сырьевой фактор в развитии обоих партнеров неуклонно отталкивал на второй план остальные аспекты сотрудничества. Космос, НИОКР, транспорт, охрана окружающей среды, гармонизация стандартов и норм, в которых стороны заинтересованы никак не меньше, не смогли дожидаться своего часа. Партнеры бегали по замкнуто-

му кругу. Не умаляя значения энергодиалога, необходимо признать, что в восприятии потенциальных потребителей и инвесторов ЕС он лишь укрепил представление о России как о стране с ограниченными возможностями, а именно способной давать только сырье и ничего больше. Он также не избавил ЕС от собственных комплексов и фобий.

Относительно перспектив подписания Нового базового соглашения (НБС) факты таковы. Процесс его создания, начатый летом 2008 г., затянулся. Переговоры велись в четырех тематических группах (сообразно с рамками четырех общих пространств сотрудничества). Когда число раундов достигло дюжины, многие детали экономической части и конечный объем НБС все еще оставались неясными.

## Глава 15

### Десятилетие торгового протекционизма 2009–2019 гг.

Несмотря на привлекательность, в модели единого рынка Европейского союза, очевидно, есть слабое место, а именно — она плохо приживается за пределами ЕС. Хотя есть и положительный пример десяти стран Центральной и Восточной Европы, присоединившихся к союзу в 2004–2007 гг. Правда, это присоединение ежегодно выливается в кругленькую сумму трансфертов на поддержание развития «новичков».

Нынешний этап продвижения неолиберальной идеологии характеризуется жесткостью во внешней политике, приведшей к противоположному желаемому результату — взаимному отчуждению и крайними формами проявления протекционизма по отношению как к старым, так и растущим центрам влияния.

Отметим, что Официальный ЕС продолжает активно позиционировать свою модель как цивилизационный ориентир, полагая, что прочный теоретический базис, длительный период апробации, общественное согласие со стороны государств-членов, ориентация на устойчивое развитие дают ему право на распространение модели. Для продвижения своих подходов к регулированию торгово-экономических отношений и организации рыночного пространства Европейский союз использует так называемые партнерства и отраслевые диалоги с внешними странами и регионами. Проблема в том, что они практически безрезультатны. Наиболее яркий пример — замороженное Трансатлантическое торгово-инвестиционное партнерство ЕС–США. Многие догоняющие экономики тоже не готовы на соглашения с Евросоюзом. В вопросе своей конкурентоспособности одни опираются на господдержку или социальный демпинг, другие полагаются на самокоррекцию рынка или на самостоятельность его акторов.

Тем не менее в последнее время ЕК удалось открыть несколько новых площадок для переговоров: в 2017 году подписан Меморандум с Комиссией по национальному развитию и реформам Китая о начале диалога по контролю государственной помощи; соответствующие переговоры открыты с Чили и Азербайджаном и продолжены с Мексикой, МЕРКОСУР и Индонезией.

Особым событием, позволяющим увеличить в будущем потенциал единого рынка и расширить границы применения его норм, стало завершение в 2019 г. переговоров по Соглашению о свободной торговле между ЕС и МЕРКОСУР. Переговоры длились 20 лет. Политическая часть Соглашения предполагает приверженность МЕРКОСУР международной торговле,

основанной на правилах, и реформы, направленные на экономическую и политическую модернизацию стран региона. Соглашение нацелено на продвижение самых высоких стандартов безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей, а также принципа предосторожности в отношении безопасности пищевых продуктов и экологических норм (что позволяет защитить продукцию европейских фермеров на латиноамериканском рынке специфическим методом защиты географических указаний); содержит конкретные обязательства в отношении трудовых прав и защиты окружающей среды, включая выполнение Парижского климатического соглашения и связанных с ним правил применения.

В целом, несмотря на всю сложность адаптации внешних партнеров к европейской модели, за 25 лет они вынуждены ей следовать на самом пространстве ЕВР, что косвенно приводит к эволюции глобальной культуры конкуренции и организации рынка.

Однако обеспокоенность не может не вызывать отступление Евросоюза от своего кредо — продвижения принципов свободной торговли в отношениях с внешними партнерами.

Во многих работах десятилетней давности<sup>318</sup> прослеживается отказ внешнеторговой политики (а также энергетической политики) Евросоюза от постулатов либерализма. ЕС принимает решения с оглядкой на желание молодых государств ЕС разорвать связи с Россией<sup>319</sup> и намерение самого Евросоюза произвести раздел рынков Восточной Европы в свою пользу. Выстроенная стратегия уменьшения экономической зависимости от РФ шла вразрез со взглядами апологетов свободных рынков. Этим Евросоюз нанес репутационный вред самой европейской модели единого рынка и либеральной идеологии. Подорвано доверие со стороны стран-партнеров, которые, в том числе Россия, продолжают считать эту идеологию своим цивилизационным ориентиром.

В 2011 г. один из основателей российской школы европеистики Борко Ю. А. охарактеризовал торговую политику ЕС так: ЕС из тех, кто «мягко стелет, да жестко спят»<sup>320</sup>.

В 2012 г. переговоры ЕС-РФ были заморожены. Глава МИД РФ С. Лавров объяснил ситуацию так: Россия желает ограничиться перенесением в НБС условий ее членства в ВТО; ЕС же полагает, что в этом нет смысла; напротив, рациональнее не откладывать на потом переговоры по более глубоким вопросам торгово-инвестиционного сотрудничества, если обо

<sup>318</sup> Например, Davies, Gareth, *The Crisis of Technocracy* (April 24, 2009). *Amsterdam Law Forum*, Vol. 1, No. 3, 2009. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1509353>

<sup>319</sup> Laaser, Claus-Friedrich and Schrader, Klaus, *New Protectionism, Sanctions and EU Disintegration: Challenges for Baltic Trade* (September 15, 2017). *Estonian Discussions on Economic Policy* Vol 25, No. 2, 2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3102127> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3102127>

<sup>320</sup> Борко Ю.А. Общая торговая политика ЕС: цели, содержание, инструменты. /Белов В.Б., Борко Ю.А., Циренчиков В.С. Роль торговой политики ЕС в инновационном развитии. Доклады Института Европы № 271. М., 2011. С. 9.

всем можно условиться сейчас. За 2013 год сторонами так и не было решено, выпустить ли документ, который отразит в отношениях сторон результат переговоров о вступлении России в ВТО (что было бы хорошо), но при этом устареет уже завтра (что плохо), или же превратить переговоры по НБС в площадку для решения чувствительных вопросов (что хорошо), но продолжать «сидеть» в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (что плохо, поскольку Соглашение устарело и никак не выделяет «особые» отношения ЕС и России). В обеих позициях были свои «за» и «против».

2014 г. стал испытанием для отношений; в частности, был ознаменован развертыванием трехуровневой системой санкций со стороны ЕС в ответ на защиту Россией своих рынков и политических интересов на Украине.

В мае 2014 г. — с подписанием договора о создании Евразийского экономического союза узел был развязан. Россия реально отказалась от односторонней ориентации на Евросоюз в своей торгово-экономической и интеграционной политике. На середину 2015 г. в состав нового интеграционного союза вошло пять стран — Россия, Беларусь, Казахстан, Армения, Киргизстан. Эта трансформация, однако, не отменила возможность использовать модель единого внутреннего рынка ЕС за образец для построения евразийской экономической интеграционной модели.

Вплоть до конца 2019 года санкции против России как крайняя форма проявления протекционизма сохраняют всю полноту своего деструктивного воздействия на занятость, инвестиции, конкуренцию. Еврокомиссия буквально заявляет, что ЕС готов напрямую ущемить интересы бизнеса и опосредованно интересы граждан ради сдерживания других игроков, в том числе дальнейшего роста уже состоявшихся гигантов, на том основании, что политика других не отвечает европейским канонам.

Проиллюстрируем сказанное. 23 декабря было открыто ж/д движение по Крымскому Керченскому мосту. Европейская внешнеполитическая служба (Европейского союза) выступила по этому поводу с абсурдным заявлением. Она назвала событие шагом к принудительной интеграции Крыма и призвала к сохранению санкций против России.

Поэтому же эксперты Института Европы РАН полагают наихудшим выбором европейцев 2019 года назначение госпожи Урсулы фон дер Ляйен на пост главы Еврокомиссии<sup>321</sup>. Из ее предвыборной речи: «Одни обращаются к авторитарным режимам, другие покупают свое глобальное влияние и создают зависимости, инвестируя в порты и дороги (имеется в виду китайский проект «Один пояс, один путь» и российский реализованный проект строительства Крымского (Керченского) моста. — *Примечание Н. К.*), третьи

---

<sup>321</sup> Урсула фон дер Ляйен: для России хуже некуда? 2 декабря 2019. <https://topwar.ru/165324-ursula-fonder-ljajen-pristupila-k-rabote-v-evrokomissii-chem-jeto-obernetsja-rossii.html>



прибегают к протекционизму»<sup>322</sup> (к последним относятся США. — *Примечание Н. К.*).

При этом нельзя не отметить<sup>323</sup>, что самоуверенность нового главы ЕК не зашкаливает. В продвижении ограничительных мер в отношении внешних партнеров чувствуется некий элемент сомнений, так как они задевают интересы людей. Она дает оценку действиям других мировых игроков в новой реальности, не называя ни один из мировых центров. То, что кандидат, а ныне действующий глава Еврокомиссии, говорит намеками, не решаясь прямо указать ни на одну из стран, иллюстрирует сложные отношения Евросоюза с внешним миром, а главное, с самим собой и с созданной им идеологией.

По концепции свободной торговли и экономической интеграции как ее региональному воплощению было нанесено достаточное количество ударов за последнее десятилетие. Причем удары в равной мере исходили и от другого сторонника либеральной идеологии — США. Провал переговоров о новом базовом соглашении между Россией и Евросоюзом сопровождал аналогичный переход в неактивное состояние Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИР), а также выход США из Транстихоокеанского партнерства (ТТП). Затем последовал призыв президента США Дональда Трампа о введении 20-процентного налога на импорт из Мексики и возведении пограничной стены, ведущий к переходу соглашения НАФТА в пассивное положение; реанимация администрацией Трампа старых торговых законов, например, принцип взаимности (раздел 301 Закона о торговле 1974 года), который наделяет президента широкими полномочиями определения и обеспечения соблюдения прав США<sup>324</sup>. Эскалация санкционного противостояния между Россией и Западом сопровождается процессом выхода из Европейского союза Великобритании (Brexit, запущенный премьер-министром Соединенного Королевства Терезой Мэй и конференцией Консервативной партии в Бирмингеме 2 октября 2016 г.). В 2018 г. США разжигает торговую войну сначала против Китая, а затем и Евросоюза. Наконец, 11 декабря 2019 г. была остановлена работа Апелляционного органа — главного элемента в механизме урегулирования споров ВТО (Dispute settlement mechanism, DSM). К событию привели действия США, которые два последних года блокировали выборы новых кандидатов и ротацию арбитров в Органе. В результате срок полномочий большинства арби-

<sup>322</sup> Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission. European Commission — Speech. Strasbourg, 16 July 2019. [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_19\\_4230](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230) (дата обращения 01.11.2019)

<sup>323</sup> Наталия Кондратьева. Новый старт Еврокомиссии. Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. №6. 2019.

<sup>324</sup> Van Grassek, Craig, The Trade Policy of the United States Under the Trump Administration (February 2019). Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/11. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3330577> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3330577>

тров подошел к концу, а новые не были избраны. Хотя в какой-то мере поведение Соединенных Штатов можно оправдывать (такими действиями они старались привлечь внимание Апелляционного органа к своим требованиям), но вместе с тем на них падает вина за доведение многосторонней торговой системы до паралича.

Почву для нового большого протекционистского витка создал американский ипотечный кризис 2007 г., а затем в 2008–2009 гг. европейский финансовый кризис. Два кризиса привели элиты Старого и Нового света в состояние недоговороспособности как по отношению друг к другу, так и в отношениях с другими партнерами. Протекционизм Трампа, «вскочившего» на неуспокоившуюся еще волну националистического популизма, и, очевидно, снабжаемый определенными деловыми кругами, — это не начало, а часть этого большого витка, наносящего значительный ущерб мировой экономике, неолиберальной идеологии и интересам общества потребителей. По итогам 2020 года мы вынуждены констатировать дальнейшее развитие протекционистского тренда.

## РАЗДЕЛ VII

### ЕАЭС: РАЗВИТИЕ ВНУТРЕННЕГО РЫНКА И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Второе десятилетие XXI века продолжает традиции, созданные обществом потребления. Оно дает производителям возможность распространять хозяйственную деятельность далеко за пределы своих стран, а покупателям — выбирать в большой палитре отечественных и импортных товаров и услуг. Интеграционные группировки, в том числе и новая — Евразийский экономический союз (ЕАЭС) — способствуют расширению межстрановой торговли. Вместе с тем они не отрицают протекционизм, но практикуют его так, чтобы не разрушать либеральную основу общественного развития. Власти сохраняют в своем распоряжении весь набор протекционистских барьеров, препятствующих перемещению товаров и труда через национальные границы: традиционные таможенные пошлины и квоты, технические ограничения, фискальные, законодательные и административные барьеры, а также системы господдержки, госзакупок и государственного монополизма в отдельных секторах экономики. В задачу интеграционных союзов входит продвижение интересов своей экономической модели и обоснование политики, противодействующей открытию стратегических секторов или снижению уровня безопасности потребления. В наступившей острой фазе глобальной конкуренции торгово-экономические барьеры служат защите культурной самобытности, даже возрождению патриотических чувств. Отсюда понятно возникновение «паузы» в строительстве Общего экономического пространства России и Европейского союза. Оправдан и тяжелый ход переговоров по трансатлантическому партнерству ЕС и США в сфере торговли и инвестиций. Каждая из сторон в них была нацелена на экспансию именно своих подходов. Взаимодействие происходит с сохранением доли недоверия, не перетягивая баланс в одну или другую сторону, не вынуждая к отказу от созданных моделей конкурентоспособности.

В таком же осторожном духе возможен и диалог между ЕС и строящимся ЕАЭС. Пока можно увидеть лишь интерес к деятельности союза, его ресурсам и наднациональным нормам регулирования. Брюссель критикует евразийскую интеграцию за моноцентричность, протекционизм, неоимпериализм, несостоятельность наднациональных институтов и их зависи-

мость от позиций национальных властей<sup>325</sup>. Эксперты же из ЕС признают сходство с европейской интеграционной моделью<sup>326</sup>, тем не менее не содействуют налаживанию диалога. ЕАЭС, таким образом, остается непризнанным официальным Европейским союзом. Авантюрный характер нынешнего этапа отношений, обусловленный конкуренцией за постсоветское пространство, наносит ущерб деловой репутации ЕАЭС, множит предубеждения и домыслы.

Отсюда вытекает необходимость научно-обоснованной оценки прогресса евразийской экономической интеграции. Осмысление модели ЕАЭС, изучение ее опорных элементов в сравнении с ЕС и оценка перспектив «интеграции интеграций» на широком пространстве от Лиссабона до Владивостока, Астаны и Бишкека — цель настоящего раздела.

---

<sup>325</sup> Blockmans S., Kostanyan H., Vorobiov I. Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity // CEPS. Dec. 2012. special report № 75. 33 p.; The EU Global Strategy: Implications for Russia / ed. by Olga Potemkina; Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Egmont, The Royal Institute for International Relations. М., 2017. 90 p. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/monografii/EU-Global-Strategy\(IERAS-Egmont\).pdf](http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/monografii/EU-Global-Strategy(IERAS-Egmont).pdf) (дата обращения: 14.06.2019).

<sup>326</sup> Например: Emerson M., Kofner J. Technical Product Standards and Regulations in the EU and EAEU — Comparisons and Scope for Convergence. // IIASA Report. Laxenburg. 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/15272/1/2-Technical%20Product%20Standards%20and%20Regulations%20in%20the%20EU.pdf> (дата обращения: 14.06.2019).

## Глава 16

# Общее и особенное интеграционных моделей ЕС и ЕАЭС<sup>327</sup>

Российская академическая и университетская наука неоднократно подчеркивала схожесть интеграционных моделей Европейского союза и Евразийского экономического союза<sup>328</sup>. Наличие общих черт составляет объективную основу для выстраивания отношений между двумя интеграционными группировками.

### Концептуальное сходство европейской и евразийской интеграции

За небольшой период времени ЕАЭС усвоил множество институциональных и правовых элементов из европейской модели, достиг определенных результатов в деле объединения рынков государств-членов, учитывая свою специфику. Обе модели провозглашают свободу передвижения факторов и результатов экономической деятельности (товаров, услуг, капиталов и лиц) как отправной принцип, а также предусматривают регулирование этих передвижений.

---

<sup>327</sup> В главу вошли опубликованные работы: Кондратьева Н. Б. Евразийский экономический союз: достижения и перспективы. В кн.: Европа XXI века. Новые вызовы и риски. Монография. М.: Издательство Нестор-История, 2017. С. 383–399; Кондратьева Н. Б. Сравнительный анализ технического регулирования ЕС и ЕАЭС. // Современная Европа. 2018. № 4 (83). С. 155–163.

<sup>328</sup> Глазьев С., Чушкин В., Ткачук С. (2013) Европейский союз и Евразийское экономическое сообщество: сходство и различие процессов интеграционного строительства. Москва: ООО «Викор Медиа». 240 с.; Глиттова Я., Косов Ю. В. (2016) Сравнительный институционально-политический анализ европейской и евразийской интеграции. // Управленческое консультирование. № 7. С. 27–40; Винокуров Е. Ю. (2016) Евразийский экономический союз без эмоций. // Вопросы экономики. № 12. С. 43–60; Власов А. А., Мальгинов Е. А. (2018) Унификация и гармонизация частно-правового законодательства в государствах — членах Евразийского экономического союза. // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. № 1 (48). С. 124–127; Захаров Е. А. (2018) Функционирование единого рынка научно-исследовательских услуг в ЕАЭС и ЕС сравнительно правовое исследование. // Международное право. № 1. С. 28–34; Звонова Е. А., Пищик В. Я. (2018) О концептуальных подходах к созданию общего финансового рынка государств-членов ЕАЭС. // Финансы и кредит. № 1 (769). С. 5–18; Кнобель А. Ю. (2015) Евразийский экономический союз: перспективы развития и возможные препятствия. // Вопросы экономики. № 3. С. 87–108; Кондратьева Н. Б. (2016) Евразийский экономический союз: достижения и перспективы. // Мировая экономика и международные отношения. Т. 60. № 6. С. 15–23; Кофнер Ю. К. (2018) Система технического регулирования в ЕАЭС. // Партнер ЕАЭС: // Вестник Евразийского экономического союза. Вып. 1 (8). С. 77; Малько А. В., Елистратова В. В. (2018) Использование опыта Европейского союза в выстраивании правовой политики Евразийского экономического союза. // Евразийский юридический журнал. № 3 (118). С. 23–27.

ЕАЭС развивается и как геополитический проект. Его подразумеваемая цель — восстановление пространства лояльно настроенных друг к другу стран, консолидация усилий перед лицом новейших угроз, укрепление общей оборонной и энергетической безопасности, формирование многополярного мира. Политические цели ЕАЭС реализует, как и ЕС, решая хозяйственные задачи в интересах всех государств-членов. В частности, Россия рассчитывает на создание приемлемой правовой среды и совместимых стандартов на рынках ЕАЭС; на сохранение лидерства на региональном рынке транспортных услуг, энергетики, оборонной промышленности; на формирование новых торговых и инвестиционных потоков, производственно-сбытовых цепочек; на активизацию процессов концентрации и межфирменной кооперации.

С 2010 г. действует Таможенный союз (ТС) с единым внешним таможенным тарифом. Исходя из общего количества наименований товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности — 11 тысяч позиций, государства-члены проделали кропотливую работу по согласованию. При этом были обнаружены сотни чувствительных товаров, потребовавших временных мер регулирования. Россия, в частности, удерживала по ним более высокие тарифы в интересах адаптации растущих отраслей; Казахстан, напротив, сохранял пониженные тарифы, чтобы смягчить последствия зависимости от внешнего импорта. Для тройки основателей — России, Белоруссии и Казахстана — переходный период завершился в 2015 г., а для новичков — Армении и Киргизии — продлится до 2025 г.

Спустя всего год — в 2011 г. — были упразднены таможенные посты на внутренних границах. С одной стороны, это ускорило доставку грузов и сократило транспортные расходы, с другой стороны, снизило уровень безопасности потребления. Для сравнения сошлемся на практику ЕС, который считал необходимым сначала выработать политику в сфере нетарифного регулирования и довел до совершенства правовые и административные инструменты защиты потребителей от продукции ненадлежащего качества, а только потом открыл границы. Созданный в 1968 г. таможенный союз ЕЭС до 1992 г. сохранял внутренние таможи, рассматривая их как самый простой способ не допустить опасный груз, осуществлять налоговый, транспортный, санитарный, ветеринарный и фитосанитарный контроль.

Началось обустройство внешних границ с целью сделать их непроницаемыми для нелегитимной продукции и нелегальных мигрантов. Расчет был и на то, чтобы снять обеспокоенность ЕС по поводу прозрачных южных рубежей ТС. В 2012–2014 гг. осуществлена программа создания единой автоматизированной информационной системы контроля транзита государств-членов ЕврАзЭС, кстати, сопряженной с системой ЕС<sup>329</sup>. В 2015 г. основные усилия были направлены на киргизский участок границы.

---

<sup>329</sup> Мансуров Т. Как рождается новая Евразия. Российская газета, № 5950 (277), 30.11.2012.



С подписанием Договора о ЕАЭС в 2014 г. начался новый этап в формировании идеологии региональной торговли, логики конкуренции, практики передвижения факторов и результатов экономической деятельности. В базисе евразийской интеграции закреплены универсальные принципы либерализации рынков — создание новых торговых и миграционных потоков и предупреждение недобросовестной конкуренции. Приняты на вооружение и социокультурные подходы ЕС: улучшение условий труда, защита здоровья людей, окружающей среды, общественной морали, культурных ценностей<sup>330</sup>. Наконец, важная роль отведена регулятивным принципам, также успешно зарекомендовавшим себя на пространстве внутреннего рынка ЕС — запрет дискриминации и гармонизация<sup>331</sup>.

Отталкиваясь от уроков ЕС, в ЕАЭС рассчитывают, что гармонизация (предусматривающая не выравнивание норм по среднему уровню, а подтягивание отстающих норм до уровня передовых) повлечет за собой повышение качества товаров и услуг, выводимых в продажу в странах ЕАЭС. Она обеспечит гарантированный доступ высококачественной продукции на рынки интеграционного пространства, снизит остроту конкуренции с товарами, произведенными в государствах-членах с низким уровнем нормативных требований, откроет новые возможности в тех экономических нишах, где востребовано качество. Запрет дискриминации упразднит количественные ограничения при обмене результатами экономической деятельности. Очевидно, что названные принципы, исходя из европейской практики, применимы вместе наподобие пазла.

Де-факто преобладает толерантное отношение к продукции, расчет на осознанный выбор потребителей и саморегулирование, заложенное в конкуренции. До недавнего времени ситуация была оправдана необходимостью снижения дефицитности рынков, насыщения их товарами разного ценового диапазона, учитывающего дифференциацию общества. Вместе с тем очевидно, что рынки плохо защищены от проникновения неучтенной и некачественной продукции. В дальнейшем без ужесточения контроля исполнения национальных норм и традиционных рецептов, будет сложно сохранить позитивное отношение к продукции и услугам государств объединения.

Рост торговли интеграционного союза — один из важнейших ожидаемых результатов наднационального регулирования рыночной среды. Он не противоречит правилам ВТО в том случае, если не ограничен переориентацией торговых потоков внутри группировки, а одновременно ведет к умножению торговли с внешними странами. Поэтому для ЕАЭС важно отказаться от импортозамещения как элемента государственных политик. Изжить

<sup>330</sup> De Witte Bruno. Non-market Values in Internal Market Legislations. Regulating the Internal Market. Shuibhne N. ed. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006. P. 80.

<sup>331</sup> Кондратьева Н. Б. Единый внутренний рынок: итоги второго десятилетия. Европейский союз в XXI веке: время испытаний. Потемкина О.Ю. (отв. ред.), Кавешников. Н. Ю., Кондратьева Н. Б. Москва, Весь мир. 2012. С. 130–141.

фаворитизм по отношению к национальному производителю и создать равенство условий внутри группировки — главные внутренние вызовы, которые учитывали государства-члены в момент подписания Договора о Евразийском экономическом союзе. В частности, в статье 71 (раздел XVII «Налоги и налогообложение») закреплён национальный режим налогообложения по отношению к товарам, импортируемым из других государств-членов. О реализации принципа недискриминации в сфере налогообложения свидетельствует тот факт, что в 2016 г. при посредничестве Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) была удовлетворена претензия Казахстана к Кыргызской Республике по факту освобождения от уплаты НДС кыргызских предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности (кроме производства подакцизной группы товаров), работавших на отечественном сельскохозяйственном сырье. Суть претензии состояла в том, что Бишкек предоставлял преимущества национальным предприятиям и косвенно производителям сельскохозяйственной продукции, нарушив принцип национального режима.

Интерес представляет одно из ранних решений Коллегии ЕЭК<sup>332</sup>, отменившее Постановление Правительства РФ о закупке тканей для форменной одежды исключительно российского производства. Это решение выявило скрытую форму господдержки национальных предприятий и в конечном итоге позволило увеличить объёмы поставок из Беларуси. Оно показывает общность смысла евразийской и европейской моделей. Цель Евразийской комиссии в данном решении — изжить фаворитизм в госзакупках, достичь экономии госрасходов. Оно может служить прецедентом, когда возникнут конфликты по поводу бытующих рекламных лозунгов типа «Покупай у отечественного производителя» и других замаскированных ограничений торговли между государствами-членами.

ЕАЭС развивается в русле неофункционалистской теории (положенной в основу объединения рынков стран ЕС<sup>333</sup>). Как результат декларируемая свобода передвижения в пределах интеграционной группировки генерирует потребность в принятии решений по комплексу хозяйственных и политических вопросов в целях ликвидации скрытых форм протекционизма. Следуя методологической установке, свобода передвижения, к примеру, рабочей силы в ЕАЭС предусматривает комплексный подход, предполагающий не только устранение визового барьера и паспортного контроля на внутренних границах, но и выработку общих правил допуска к трудовой деятельности и социальному обеспечению. Свобода передвижения капиталов, по аналогии, должна предполагать лицензирование банков государств-чле-

<sup>332</sup> Решение Коллегии ЕЭК от 18 сентября 2012 года № 160 «Об отмене изъятий из национального режима, установленных Российской Федерацией, в соответствии с Соглашением о государственных (муниципальных) закупках».

<sup>333</sup> Haas E.B. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–57. Stanford: Stanford university Press, 1958, 552 p. Об этом также: Кондратьева Н.Б. Единый рынок ЕС: теория и практика. Мировая экономика и международные отношения. 2014, № 3, сс. 74–87.

нов на всем пространстве интеграции, гармонизацию стандартов инвестиционной и страховой деятельности, учреждения единого платежного пространства, упраздняющего различия между внутренними и трансграничными платежами.

Базовые принципы передвижения граждан государств-членов по пространству ЕАЭС, как и в ЕС, сегодня весьма либеральны: отсутствуют визы, запрещены ограничения в целях защиты национального рынка труда. Однако нормы, конкретизирующие свободу передвижения людей, в ЕАЭС и ЕС сильно различаются. Мобильным гражданам ЕАЭС, в отличие от мигрантов из других стран СНГ, для осуществления трудовой деятельности на этом пространстве не надо просить разрешения у государственных органов, валидировать диплом о высшем образовании или профессиональной квалификации, сдавать экзамен на знание языка и истории принимающей страны, оплачивать патент на индивидуальную трудовую деятельность. Препятствия создают пенсионная дискриминация и скромный социальный пакет, который устанавливает принимающее государство (в России — это полис ОМС и пособия в связи с беременностью и родами, место для ребенка в детском саду и школе). В ЕС же мобильные трудящиеся могут рассчитывать на европейский полис медицинского страхования и справедливое пенсионное обеспечение благодаря системе пенсионных взаиморасчетов. Однако действует барьеры на пути признания квалификационных документов и жесткие требования к знанию языка принимающего государства. В общем же итоге, подобно ЕС, для ЕАЭС характерна весьма низкая мобильность труда.

Пенсионная дискриминация мобильных граждан ЕАЭС близка к устранению. Так, Договором о ЕАЭС была предусмотрена разработка отдельного международного соглашения между государствами-членами по вопросу пенсионного обеспечения трудящихся и членов их семей (соответствующую концепцию Совет ЕЭК<sup>334</sup> подготовил еще в 2014 г.). В конце 2016 г. проект договора о пенсионном обеспечении трудящихся ЕАЭС получил одобрение Коллегии ЕЭК. В январе 2019 г. завершилось внутригосударственное согласование проекта<sup>335</sup>. В итоге достигнуты договоренности о выплате пенсии государством трудоустройства, а также суммировании страхового стажа за весь период трудовой деятельности на территории ЕАЭС для определения права на пенсию.

Опыт Евросоюза свидетельствует: свобода передвижения трудящихся не должна быть безусловной. Необходимо включить в повестку дня выработку порядка признания свидетельств о профессиональной квалификации. Пока

<sup>334</sup> Решение Совета Комиссии от 12 ноября 2014 г. № 103 «О концепции международного договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения».

<sup>335</sup> Завершилось внутригосударственное согласование проекта соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся ЕАЭС. 21.01.2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/21-01-2019-1.aspx> (дата обращения: 14.06.2019)

он действует только для трех специальностей — врач, учитель, юрист. Однако, жизнь диктует необходимость щепетильного отношения к качеству обучения таможенника, водителя, в том числе грузоперевозчика, медсестры, фармацевта, няни, воспитателя детского сада, врача поликлиники, продавца, строителя, архитектора, гида, обладателя промышленных и других специальностей. В перспективе целесообразно гармонизировать профстандарты в разных странах Союза, обеспечив безопасность при оказании услуг в специфических нишах для мобильных работников. Специалисты должны проходить процедуру проверки своей квалификации на уровне компетентных органов, а не компаний, которым срочно понадобились кадры. Следует при этом учитывать, что большую часть мобильных трудящихся в ЕАЭС составляют лица, получившие образование или профессиональную квалификацию после распада СССР, или не получившие их вообще. А это значительно снижает гарантии безопасного предоставления услуг.

Целесообразно учесть результаты ведущейся в России деятельности по выработке профессиональных стандартов<sup>336</sup> с целью внедрения аналогичной практики в ЕАЭС. Только так принцип взаимного признания профессиональных квалификаций не причинит вреда потребителям услуг.

ЕАЭС не способен перенять полностью подходы Евросоюза в части свободы передвижения трудящихся. Декларировав запрет дискриминации в отношении оплаты труда и других условий занятости, как в ЕС, творцы ЕАЭС прикоснулись к весьма тонкой материи. Вряд ли на практике государства его соблюдают. Участие в профсоюзах и надлежащая охрана труда остаются категориями будущего. В ЕС такое равное обращение оборачивается тем, что движение товаров и капиталов преобладает над движением рабочей силы. И все же, уравнивая трудящихся в плане оплаты труда по образцу ЕС, ЕАЭС поступает интуитивно верно. Примат положения о недискриминации над положением о взаимном признании не создает для местной рабочей силы риск потери занятости, при этом формирует мотив для трудящихся из стран победнее к поиску работы в благополучных странах Союза.

Насущным представляется закрепление общей позиции относительно языковых знаний мобильных работников. Необходимо очертить круг профессий, где эти требования были бы уместны. Параллельно целесообразно совершенствовать меры по продвижению русского языка как «языка межнационального общения», основы общих ценностей. Задачей на будущее является выработка единых подходов к образованию.

---

<sup>336</sup> Профессиональные стандарты с 2006 г. разрабатывает Национальное агентство развития квалификаций, затем их утверждает Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям. На сегодня утверждено порядка полсотни профессиональных стандартов. Целью этой работы является, с одной стороны, установление конкретных требований к знаниям, умениям, образованию и опыту работы, предъявляемых работникам той или иной профессии со стороны работодателей, а с другой стороны, содействие формированию надлежащих государственных образовательных стандартов.

Подобно практике ЕС, принципы свободы передвижения и гармонизации часто действуют в связке. Организация общих отраслевых рынков<sup>337</sup> иллюстрирует сказанное. Один из первых среди них — рынок лекарственных и медицинских изделий. Его решено создать до 2025 г., что требует разработки гармонизированных норм безопасного обращения товаров (правил маркировки, надзора, контроля качества лекарств, дистрибуции, информационного обеспечения). В 2017 г. началось создание единого рынка семян: главы правительств государств-членов подписали Соглашение об обращении семян сельскохозяйственных растений в рамках ЕАЭС. Соглашение предусматривает унификацию требований к семеноводству и процессам испытания сортов, создание единого реестра сортов сельскохозяйственных растений Союза, взаимное признание государствами-членами документов на сортовые и посевные качества семян.

Многие вопросы объединения национальных рынков оставлены в компетенции государств-членов (здесь также использован рецепт из практики ЕС). Например, для рынка лекарственных средств — это вопросы лицензирования организаций розничной продажи, реклама, ценообразование. Тем самым создана субсидиарная основа общей экономической политики ЕАЭС. Разделение полномочий позволяет учесть местные традиции и состояние деловой среды, а также преодолеть сопротивление со стороны государств-членов рискам либерализации, связанным с неизбежным повышением конкуренции.

Европейская практика помогла ЕАЭС достигнуть понимания того, что совокупность несогласованных экономических политик государств-членов порождает внутренние торговые войны. С созданием в 1968 г. в ЕЭС таможенного союза довольно быстро дали о себе знать протекционистские барьеры нетарифной природы. Увеличение взаимного товарооборота оказалось возможным только при опоре на общие отраслевые политики, общий режим государственной поддержки и государственных закупок, общее регулирование деятельности естественных монополий в сферах транспорта, энергетики и связи.

Показателен в этом смысле молочный конфликт России и Белоруссии, случившийся в 2009 г. Напомним: Россия обвинила Белоруссию в демпинге, субсидировании и поставках молочной продукции ненадлежащего качества, представляющей собой смесь живого и сухого молока. Ясно, что подобные конфликты станут невозможными в процессе выработки конкурентной политики всего ЕАЭС. Вероятно, придется запретить и призыв «Покупай у отечественного производителя», поскольку такая формулировка способна вызвать недовольство соседей по ЕАЭС. В связи с этим заметим, что еще в 1982 г. Суд ЕС оценил подобные лозунги как замаскированное препятствие или количественное ограничение торговли и призвал к их отмене.

---

<sup>337</sup> По правилам ЕАЭС объединение любых отраслевых рынков товаров либо услуг происходит на условиях взаимности; согласованные предложения государств-членов и ЕЭК утверждает Высший Евразийский экономический совет.

В итоге механизм осуществления внешнеторговой политики ЕАЭС, а также порядок функционирования его внутреннего рынка, обеспечивающий свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов, схожи с практикой ЕС, либо стремятся к этому сходству.

## Прогресс евразийской интеграции

При анализе промежуточных результатов функционирования ЕАЭС полезно обратиться к теории возможных этапов экономической интеграции<sup>338</sup> (от зоны свободной торговли и таможенного союза к общему/единому рынку, валютному и политическому союзам). С вступлением в силу Договора о ЕАЭС в 2015 г. евразийская интеграция перешла к этапу завершения строительства единого внутреннего рынка. Он продлится до 2025 г. и предполагает устранение барьеров на пути передвижения товаров, услуг, капиталов и людей. Аналогичный путь прошло Европейское экономическое сообщество в 1985–1992 гг.

В 2013 г. в ЕАЭС Центр экономических и финансовых исследований провел инвентаризацию таких препятствий на основе опросов хозяйствующих субъектов и путем обобщения предложений государств-членов<sup>339</sup>. По результатам выявили около 600 протекционистских мер, а также вскрыли множество пробелов в законодательстве Таможенного союза, которые вели к созданию дополнительных проблем.

В ходе согласования своих позиций государства-члены сформировали окончательный список из 422 препятствий, систематизированный по «четырем свободам». Почти две 200 протекционистских мер были исключены из списка, т. к. ни одна из сторон не признавала их таковыми. Среди них — возможность государства-члена в исключительных случаях вводить ограничения на вывоз валюты; и это ограничение перешло в Договор о ЕАЭС (пункт 13 Приложения № 15).

Интересно отметить, что в 1980-е гг. примерно столько же препятствий обнаружили в Европейском экономическом сообществе. Разница только в том, что все они были обозначены как противоречащие его целям и принципам и подлежали уничтожению.

Значительную долю препятствий — 81 — удалось устранить уже в начале работы ЕАЭС. Однако более 200 сохранилось как изъятия либо ограничения на основании консолидированной позиции государств-членов о невозможности их быстрой ликвидации. Более 50 вопросов отправили на дополнительную проработку. И только 27 препятствий решено устранить до 2025 г.

---

<sup>338</sup> Balassa B. The Theory of Economic Integration. L.; N.-Y.: Routledge. 2011. P. 2.

<sup>339</sup> О ситуации по устранению препятствующих функционированию внутреннего рынка Евразийского экономического союза барьеров для взаимного доступа, а также изъятий и ограничений в отношении движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Аналитический доклад Евразийской экономической комиссии. М., 2015. С. 33, 53 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.eurasiancommission.org/en/act/dmi/internal\\_market/SiteAssets/Аналитический%20доклад.pdf](http://www.eurasiancommission.org/en/act/dmi/internal_market/SiteAssets/Аналитический%20доклад.pdf) (дата обращения: 14.06.2019).



Такая осторожность объясняется тем, что для догоняющих экономик, а именно из них складывается ЕАЭС, взаимное открытие рынков сопряжено с риском утраты традиционной специализации. Поэтому во многих вопросах решено не определять границы переходного периода, чтобы не провоцировать интеграционный скептицизм.

Отсюда специфический, характерный только для взаимоотношений внутри ЕАЭС понятийный аппарат протекционистской политики. Из всей ее совокупности только часть была отнесена к препятствиям. В их число вошли барьеры, изъятия и ограничения. Барьеры подлежат безусловному уничтожению. В остальных случаях допускаются послабления. Изъятием называют исключение из правил Союза, а ограничением — одностороннюю меру, предусмотренную национальным правом из-за отсутствия соответствующего права Союза. При этом считается, что появление наднациональных норм в данной сфере целесообразно и рано или поздно случится. В сферах, где развитие права Союза национальные государства не признали желательным, могут сохраняться различия. Они полезны, т. к. поощряют конкуренцию между юрисдикциями за мобильные факторы производства.

В Реестр от 26.02.2019 включено 71 препятствие<sup>340</sup>, вызванное недостаточной разработкой общих отраслевых политик: конкурентной, транспортной, энергетической, а также несовершенством правил передвижения людей или отсутствием гармонизированных норм, недоверием к национальному контролю, нередко фаворитизмом. В последнем случае препятствия именуются барьерами. Их насчитывается 17, в том числе:

- барьер для доступа на рынок государственных закупок России поставщиков программного обеспечения из других государств-членов;
- барьеры, вызванные невыполнением государствами-членами мероприятий по приведению национальных нормативных правовых актов в соответствие с техническими регламентами ЕАЭС;
- отсутствие информации на русском языке на электронных порталах при проведении государственных закупок Арменией.

Главная причина изъятий — недоверие к национальным системам контроля качества. Приведем несколько примеров изъятий:

- отсутствие взаимного признания документов об ученых степенях и званиях, выданных уполномоченными органами государств-членов;
- отсутствие права перевозки грузов, пассажиров и их багажа по внутренним водным путям судами под флагом другого государства-члена;
- непризнание государствами-членами результатов ветеринарного контроля Кыргызской Республики;
- наличие в России исключительного права на экспорт газа в государства-члены Союза.

<sup>340</sup> Портал общих информационных ресурсов и открытых данных [Электронный ресурс]. URL: <https://barriers.eaeunion.org/ru-ru/Pages/obstacles.aspx> (дата обращения: 14.06.2019).

Отсутствие наднационального права в той или иной сфере означает взаимное признание национальных стандартов и свободу передвижения продукции и услуг, однако на практике может обернуться неоправданными препятствиями и даже конфликтами. Некоторые примеры ограничений:

- ограничение доступа к газотранспортным системам государств-членов, действующее в отношении производителей газа, не являющихся собственниками газотранспортной сети;
- ограничения, вызванные отсутствием гармонизированных подходов по развитию гражданской авиации государств-членов;
- ограничения из-за отсутствия единых правил доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположенным на территориях государств-членов;
- ограничения в связи с отсутствием единых правил доступа к услугам субъектов естественных монополий государств-членов в сфере электроэнергетики;
- различия в порядке оформления специальных разрешений на движение крупногабаритных и тяжеловесных транспортных средств в государствах-членах из-за несоответствия предельно допустимых масс, осевых нагрузок и габаритов транспортных средств в государствах-членах;
- требование таможенных органов Российской Федерации по маркировке ввозимых товаров единым знаком обращения продукции на рынке Союза;
- ограничения из-за отсутствия единых подходов при функционировании внутреннего рынка алкогольной продукции в государствах-членах;
- необходимость подтверждения профессиональной квалификации ввиду отсутствия гармонизированных требований к профессиональной подготовке водителей.

Таким образом, бытовавшие когда-то опасения государств-членов о потере своего экономического суверенитета привели к возникновению внушительного списка барьеров, изъятий и ограничений, причем Россия создает наибольшее число препятствий для своих партнеров по Союзу.

## **Пределы наднационального регулирования**

Наднациональные институты не имеют априорного права осуществлять неограниченное нормотворчество и лишать государства-члены их монополии на создание правовых норм.

В связи со сказанным обратим внимание на такой принцип интеграционного объединения, как пропорциональность — важный элемент модели ЕС. Наряду с принципом субсидиарности он задает некие пределы развитию полномочий союзных институтов. В ЕС принятию общих норм предшествуют длительные обсуждения с привлечением всех заинтересованных сторон. В европейской модели наднациональное регулирование оправдано, во-первых,

если оно обеспечивает так называемый функциональный перелив (распространение ценностных установок Союза по всему пространству интеграции); во-вторых, если государственная политика не позволяет реализовать эффект масштаба (экономии и добавленную стоимость благодаря увеличению масштабов экономической деятельности). При этом наднациональное регулирование должно предоставлять местным субъектам максимальную свободу по выполнению предписаний и не ложиться на плечи исполнителей неоправданным экономическим бременем. К примеру, перераспределение благ от стран-доноров в пользу догоняющих государств-членов оправдано, когда оно выгодно одновременно как центру, так и периферии (развивает транспортную инфраструктуру, связь, цифровые платформы, что активизирует взаимные обмены товарами, услугами, технологиями). Таким образом, прямая цель наднационального регулирования — обеспечить большему числу акторов, в том числе внешних, возможность для инклюзивного роста и мобильности, тем самым создать конкуренцию факторов и результатов экономической деятельности.

Однако с реализацией этих идейных установок в самом ЕС до сих пор возникали проблемы. На протяжении всей истории европейской интеграции дискуссии о пределах наднационального регулирования лишь обострялись. Яркий пример — перераспределение общего бюджета ЕС. В 1985 г. творцы европейской интеграции предприняли тактический ход, который позволил быстрее достичь цели создания единого внутреннего рынка и расширить пределы вмешательства наднациональных институтов в рынок. Был налажен финансовый трансферт от благополучных государств-членов к догоняющим, создана возможность поощрять лояльность выполнению общих норм и избавляться от протекционистских барьеров во внутренней торговле. После вступления в Евросоюз стран Центральной и Восточной Европы эта тактика была официально закреплена с провозглашением принципа финансовой обусловленности помощи по линии регионального и сельскохозяйственного развития (80 % расходов общего бюджета).

Политика финансового перераспределения не привела к сглаживанию известных структурных проблем и территориальных диспропорций, хотя и позволила завершить создание ЕВР. После заметного скачка вверх на этапе завершения создания единого рынка доля трат общего бюджета в совокупном ВВП Евросоюза неуклонно уменьшается. Благополучные страны тверды в своем нежелании нести бремя расходов, которое им навязывает наднациональный уровень. Хотя ни доноры, ни получатели пока не отказываются от созданной системы, первые хотят избежать обвинения в диктате, а вторые — в иждивении. Проблема финансовой солидарности<sup>341</sup> — лишь одна из граней более общего кризиса солидарности, в котором сегодня пребывает Евросоюз.

---

<sup>341</sup> В 2008 г. возникла аббревиатура PIGS для демонстрации негативного отношения к странам-получателям, оказавшимся на грани банкротства и создавшим угрозу стабильности всему Европейскому союзу.

В Евразийском экономическом союзе подобного трансферта не предусмотрено, нет деления государств на доноров и иждивенцев. Соответственно, нет и не может быть риска диктата со стороны какого-либо государства-члена. ЕАЭС располагает малозатратными формами регулирования — техническими регламентами, обременительными только для экономических акторов. Возможно также кредитование общих проектов, для чего созданы Евразийский банк развития и Евразийский фонд стабилизации и развития. В целом нет оснований говорить о чрезмерности в регулировании.

Однако по этой же причине можно предположить, что продвижение к объединению внутренних рынков в ЕАЭС будет медленным. Явные и скрытые препятствия во внутренней торговле свидетельствуют о «молодости» ЕАЭС и его институтов.

Могут ли Евразийская экономическая комиссия или Суд ЕАЭС действовать с бóльшим энтузиазмом? И да, и нет. Проблема в том, что на первых этапах своего существования наднациональные институты проявили себя слишком амбициозно<sup>342</sup>, тем самым отпугнув от себя государства. Чтобы «заземлить» активность ЕЭК, Договор о ЕАЭС накладывает на нее ряд ограничений и снижает ее реальные полномочия. В Статуте Суда ЕАЭС также оговорено, что решения Суда не могут создавать новые правила, изменять или прекращать действие существующих правил, выходить за рамки вопросов, указанных в обращениях к нему, наконец, предоставлять институтам дополнительные компетенции. Как результат, сегодня оба института подчинены принципу субсидиарности и пропорциональности и вовлечены в соревнование наднационального и национального начал. Это соревнование присутствует и в европейской интеграционной модели. Разница в том, что европейские институты уже преодолели период, когда их мнение национальные власти игнорировали. Как считают ряд российских экспертов в области европейского права, правопорядок ЕАЭС, «вдохновленный» *acquis* ЕС, может преобразиться в «*acquis* ЕАЭС»<sup>343</sup>.

В ЕАЭС пока не предусмотрен представительный орган. Напомним, что Европарламент, созданный в 1957 г., получил реальные законодательные полномочия только в 1986 г., т. е. на завершающей стадии формирования единого внутреннего рынка. Взаимодействие с общественностью и структурами бизнеса происходит в других формах. Во-первых, на основе ежегодного мониторинга предпочтений граждан «Интеграционный барометр ЕАБР» и процедуры оценки регулирующего воздействия решений ЕЭК. Во-вторых, по линии Консультативного комитета по вопросам предпринимательства при Коллегии ЕЭК и по линии Делового совета ЕАЭС. Для оперативных контактов созданы

---

<sup>342</sup> Например: Нешатаева Т. Н. К вопросу о создании Евразийского союза: интеграция и наднационализм // *Международное правосудие*. 2014. № 2.

<sup>343</sup> Petrov R., Kalinichenko P. On Similarities and Differences of the European Union and Eurasian Economic Union Legal Orders: Is There the «Eurasian Economic Union Acquis»? // *Legal Issues of Economic Integration*. 2016. P. 295–307.

интерактивные системы. Например, коммуникативная система «Функционирование внутренних рынков Евразийского экономического союза» позволяет обратиться в ЕЭК с жалобой на действия субъектов рынка<sup>344</sup>. Подобный подход зарекомендовал себя в практике Европейского союза еще в начале 2000-х гг. (сеть национальных центров внесудебного решения проблем SOLVIT, The Internal Market Problem Solving Network).

ЕЭК реализует задачу — сделать евразийскую интеграцию понятной и социально-ориентированной. Для этого предприняты усилия по наполнению содержанием официальных сайтов. Весь свод законодательства ЕАЭС, официальных документов, пакеты отчетов о состоянии рынков, судебные решения, извещения и протоколы результатов электронных торгов по госзакупкам открыты для доступа широкому кругу пользователей в сети Интернет. Усилия по популяризации, улучшению имиджа, получению обратной связи носят символический характер, демонстрируют единство подходов ЕС и ЕАЭС. Через какое-то время они должны принести реальные плоды.

Для случаев временных ограничений, вводимых государством-членом, существует специальный порядок взаимодействия между министерствами и ЕЭК. Процедура предусматривает проведение департаментом функционирования внутренних рынков проверки соответствия национальной меры праву Союза. Консультации с участием уполномоченных представителей всех государств-членов могут длиться до одного месяца. По итогам государства, установившему временные ограничения, направляется запрос на исправление ситуации; в случае необходимости, рассмотрение вопроса может быть передано в Коллегию ЕЭК.

В идеале деятельность ЕЭК должна быть нацелена на то, чтобы обеспечить недискриминационный доступ к рынкам, конкуренцию и гармонизацию технических и торговых норм во имя снижения издержек и создания новых потоков качественных товаров и услуг. Вместе с тем практически неограниченные переходные периоды на пути либерализации позволяют сохранить традиционные производства, сферы специализации и большее число акторов в каждом государстве Союза. На настоящем этапе организация внутреннего рынка удобна для государств-членов и национального бизнеса, но не оптимальна для потребителей. Делая рынки менее дефицитными, она сохраняет множество некачественных производств и услуг.

Чтобы избавиться от протекционистских ограничений, вызванных взаимным недоверием к национальным системам проверки качества, государства-члены запланировали принять отдельный международный договор в сфере технического регулирования. Он обеспечит единые подходы в области государственного контроля за соблюдением требований технических регламентов ЕАЭС.

---

<sup>344</sup> См.: [Электронный ресурс]. URL: <https://barriers.eaeunion.org/ru-ru/Pages/home.aspx> (дата обращения: 10.06.2019).

## Техническое регулирование

Представление о сходстве двух союзов подтверждено в результатах коллективного проекта «Технические стандарты и регламенты в ЕС и ЕАЭС — сравнительный анализ и возможности для сближения» (авторы: Майкл Эмерсон, старший аналитик Центра европейских политических исследований, Брюссель (CEPS), глава Представительства ЕС в Москве (1991–1995) и молодой сотрудник НИУ «Высшая школа экономики» Юрий Кофнер; далее по тексту отчет Эмерсона-Кофнера)<sup>345</sup> на платформе Международного института прикладного системного анализа (Австрия)<sup>346</sup>.

Главный вывод авторов не вызывает сомнений: модель ЕАЭС схожа с европейской моделью в части, касающейся нетарифного регулирования. Практически важно то, что сходство двух моделей создает вполне приемлемую основу для официального диалога между двумя крупными торговыми союзами и совершенствования процессов технической и правовой стандартизации; в основу будущего сотрудничества могли бы лечь амбициозные идеи создания новых торговых потоков, повышения качества потребления и условий жизнеобеспечения на пространстве Большой Европы.

Поскольку форматы современных торговых соглашений не могут обойти вниманием нетарифные барьеры, с удовлетворением отметим заключение этого непредвзятого исследования, обнадеживающее для российской внешней политики: в наличии стартовая техническая база для активизации отношений двух союзов по практикуемым на сегодняшний день вариантам торгово-экономических соглашений (от зоны свободной торговли до соглашений о взаимном признании оценок соответствия). ЕАЭС вполне готов без ущерба для себя пойти на глубокие договоренности. Об этом представители Евразийской экономической комиссии говорят прямо<sup>347</sup>.

В 2015 года институты ЕАЭС взяли на себя компетенции в сфере управления техническими барьерами в торговле. Система, основанная на ГОСТах и стандартах бывшего Советского Союза, непрерывно модернизируется с учетом международных и европейских стандартов. В ЕАЭС роль директив выполняют технические регламенты. Как и в Евросоюзе, имеется марка соответствия: знак обращения ЕАС — *Eurasian Conformity* (по аналогии со знаком *CE* — *Conformité européenne*) учрежден в 2010 г. Соглашением о единых принципах и правилах технического регулирования для присвоения продукции, удовлетворяющей техническим регламентам. К такой продукции относятся товары, сложные в изготовлении или опасные в употребле-

<sup>345</sup> Emerson M & Kofner J. Technical Product Standards and Regulations in the EU and EAEU — Comparisons and Scope for Convergence. IIASA Report. Laxenburg. [Электронный ресурс]. URL: <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/15272/1/2-Technical%20Product%20Standards%20and%20Regulations%20in%20the%20EU.pdf>

<sup>346</sup> Challenges and opportunities of economic integration within a wider European and Eurasian space. [Электронный ресурс]. url: <http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/eurasian/EconomicIntegration.html>

<sup>347</sup> В РСПП обсудили вызовы и возможности общего экономического пространства ЕС — ЕАЭС. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rspp.ru/news/view/14584>



нии, для которых есть особый резон в выработке политики гармонизации. Еще один элемент сходства с европейской моделью — государства-члены не могут устанавливать дополнительные обязательные требования, превышающие уровень, установленный в технических регламентах ЕАЭС; соответствие товаров, производимых иностранными производителями, находящимися за пределами ЕАЭС, может быть продемонстрировано либо путем использования общей формы декларации о соответствии на территории ЕАЭС, либо той формы, которая существует в национальном законодательстве государства-члена ЕАЭС.

Чтобы иллюстрировать сходство, приведем выдержки из отчета Эмерсона-Кофнера:

- технические регламенты ЕАЭС (всего их 31), вступившие в силу в 2012–2015 гг., были разработаны на основе рамочных директив и регламентов ЕС;

- от 60 % до 80 % технических стандартов ЕАЭС идентичны европейским/международным стандартам;

- общее количество евразийских стандартов, разработанных на основе международных и европейских стандартов — 5821; например, регламент ЕАЭС «О безопасности низковольтного оборудования» (бытовая техника и ручные инструменты) практически совпадает с соответствующей директивой ЕС; из 978 стандартов, перечисленных в перечне стандартов к данному регламенту, 841 идентичны стандартам IEC/CENELEC; 137 стандарта «модифицированы» на основе международных/европейских стандартов, то есть по тексту отклоняются не более чем на 20 %.

Анализируя модель регулирования ЕАЭС, авторы отчета констатируют сходство с ЕС и в сфере обращения продовольствия<sup>348</sup>. Так, в ЕАЭС переданы полномочия по контролю ввоза продовольственной продукции на таможенную границу ЕАЭС, оценке соответствия, перемещению из одного государства-члена ЕАЭС в другое, выдаче разрешений предприятиям-экс-

---

<sup>348</sup> В разделе цитируемого отчета о санитарных и фитосанитарных нормах упомянут Регламент ЕС/178/2002 (известный как Закон о продовольствии). Ключевой нормативный акт устанавливает общие правила доступа продовольствия на территорию Евросоюза и безопасности пищевых продуктов. Его действие оправдано высоким спросом европейских потребителей на качественную продукцию (контроль качества осуществляется «от фермы до вилки» с учетом охраны здоровья и благополучия животных, растений и окружающей среды), но при этом и интересов производителей к свободному перемещению продовольственных товаров и кормов для животных в масштабах всего ЕС. В регламенте сформулированы три принципа и три компонента анализа рисков: принципы предосторожности, пропорциональности (нельзя ограничивать торговлю больше, чем это необходимо для обеспечения здорового образа жизни) и транспарентности, а также оценка рисков, управление рисками и информирование о них. Говоря проще, оценка риска должна основываться на имеющихся научных данных и осуществляться в независимой, объективной и прозрачной форме.

Другой Регламент ЕС/854/2004 о правилах организации контроля продуктов животного происхождения закрепляет единые правила для ЕС и для третьих стран, экспортирующих на рынок ЕС. В частности, отмечено, что в число сертифицированных сельхозпредприятий уже вошли десятки молочных заводов и птицефабрик Беларуси, Украины, России. Практически не имеют доступа на европейский рынок Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан и Молдова, так как не соответствуют санитарным и фитосанитарным нормам ЕС.

портерам и нормотворчеству. Надзор и изъятие продуктов питания, несоответствующих требованиям, остались в национальной компетенции, впрочем, как и в Евросоюзе. Добавим от себя, что у российских потребителей все еще чрезвычайно много нареканий к работе государственных надзорных органов. Печально то, что изобилие нарушений, с которыми сталкиваются потребители, затмевает анализируемую положительную работу на наднациональном уровне.

Отчет Эмерсона-Кофнера отсылает читателя к проекту «Сближение систем технического регулирования и стандартизации ЕС и РФ», который поддерживался из бюджета ЕС. Проект был завершен в декабре 2016 года (его веб-сайт — [www.eu-rg.org](http://www.eu-rg.org) — доступен). Нет сомнений в том, что сегодня налицо плоды этого проекта. Во-первых, многое из того, что ныне сближает две интеграционные модели, обязано прошлому этапу во взаимоотношениях России и Евросоюза — партнерству для модернизации, который стал курсом повышения квалификации для российских, а ныне евразийских институтов. Во-вторых, очевидно достигнута и подразумеваемая цель европейцев: Россия (разумеется, теперь в составе ЕАЭС) способна заниматься нормотворчеством без супервайзеров, вполне автономно и квалифицированно, следуя канонам жанра, разработанным в ЕС.

Поэтому уточним некоторые детали взаимодействия технических организаций по стандартизации. В 2013 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве между Росстандартом и CEN/CENELEC. Статья 3 предусматривает присутствие представителей Росстандарта на заседаниях Генеральных Ассамблей CEN и CENELEC в статусе наблюдателей. И наоборот, представители CEN и CENELEC присутствуют на ежегодных заседаниях российских технических комитетов по стандартизации в том же статусе. Статья 5 гласит, что Росстандарт может сделать запрос на участие в качестве постоянного наблюдателя в деятельности отдельного технического органа(ов) CEN и/или CENELEC. В случае удовлетворения запроса, Росстандарт наделяется правом получать все документы технического органа, направлять делегацию (до трех человек) для участия в заседаниях и представлять замечания по рабочим документам через наблюдателя или путем переписки. Аналогично может действовать CEN и/или CENELEC. В случае участия в деятельности технических органов CEN или CENELEC с целью разработки европейских стандартов, Росстандарт может принимать соответствующие стандарты в качестве национальных стандартов, отменять противоречащие национальные стандарты, предоставлять информацию в Управляющий центр CEN-CENELEC о применении евростандартов.

Отметим также, что Беларусь упомянута в Соглашении как аффилированный член CEN и CENELEC, а Казахстанский институт по стандартизации и сертификации — как подписант Рамочного Соглашения по принятию стандартов CEN.

Теперь вернемся к цитируемому отчету. В нем Беларусь, Армения и Казахстан названы сподвижниками или компаньонами (стр.6), наряду с Ма-

рокко, Тунисом, Израилем, Канадой, Австралией, Новой Зеландией, поскольку тесно сотрудничают с СЕН для гармонизации стандартов и содействия устранению технических барьеров в торговле.

Россия в эту категорию не вошла. Это нонсенс. Приняв большое число европейских и международных стандартов, Россия, на наш взгляд, — сподвижник де-факто.

В июне 2017 года СЕН и CENELEC подписали меморандум о взаимопонимании с ЕЭК. Отчет Эмерсона-Кофнера указывает, в частности, на статью 2, излагающую суть меморандума: «Стороны содействуют дальнейшему согласованию межгосударственных и национальных стандартов государств-членов ЕАЭС с международными стандартами и в отсутствие международных стандартов с европейскими стандартами».

Напомним, что в 1992 году члены СНГ заключили соглашение о признании стандартов «ГОСТ» СССР в качестве межгосударственных с сохранением привычной аббревиатуры «ГОСТ» за вновь вводимыми межгосударственными стандартами. Часть этих стандартов по некоторым оценкам даже более требовательна, нежели европейские нормы. Важно популяризировать эти стандарты и сформулировать экспертное мнение относительно технической стандартизации ЕАЭС, а именно, насколько ее уровень соответствует запросам, диктуемым современным обществом потребления, и как ее оценивают европейские институты (как чрезмерные барьеры или же как оправданно высокие требования). Что касается отчета Эмерсона-Кофнера, то в нем лишь упомянуто вскользь об устранении устаревших ГОСТов, а было бы важно акцентировать тот факт, что часть стандартов вполне пригодна, соответствует последним научным достижениям и создает высокий уровень защиты потребителей. В отчет включен лишь один пример жестких мер — нормы содержания антибиотиков в пищевых продуктах: согласно Кодексу Алиментариус ФАО содержание тетрациклина в мясе ограничено 0,1 мг/кг; ЕС следует этой норме, ЕАЭС же установил в десять раз более строгий предел 0,01 мг/кг.

В заключении необходимо отметить, что взаимное признание оценок соответствия — это наиболее желательная форма отношений с Евросоюзом в сфере технического регулирования. Она как практикуется в его соглашениях с США, Канадой, Японией или Швейцарией. В этом случае стороны, сохраняя свои собственные отдельные технические регламенты и стандарты, соглашались на взаимное признание оценок соответствия. Такие соглашения основаны на высокой степени доверия к профессиональным навыкам аккредитованных органов по оценке соответствия и уверенности в их независимости.

Отметим, однако, что в мировой практике случаи признания процедур соответствия единичны. Так, Соглашение об оценке соответствия ЕС с Израилем действует только для фармацевтических препаратов. Немногое достигнуто и в трансатлантических переговорах. Поэтому не стоит надеяться на то, что двум союзам удастся достичь большего. Однако неуместен и скеп-

сис. Во всяком случае, есть пример отраслевого соглашения, в рамках ЕЭК ООН, работающего на всей территории Большой Европы, включающей ЕС, Россию, другие государства-члены ЕАЭС. А именно — признание оценок при допуске на рынок колесных транспортных средств. Все государства-члены ЕС и ЕАЭС являются членами ЕЭК ООН. РФ — сопредседатель рабочей группы по транспорту, применяет правила ЕЭК ООН в автомобильном секторе (действует технический регламент РФ «О безопасности колесных транспортных средств»). Хотя и на этой переговорной площадке, как отмечается, официальный диалог с Россией прерван; продолжают только консультации на техническом уровне.

Профессионализм евразийских институтов и их независимость от государственных властей — необходимое условие для достижения договоренностей.

## **Контроль конкуренции**

Вторая опора единства рынка — честная конкуренция. Европейский опыт доказал, что торговые барьеры — следствие не только различий в стандартах, но и несогласованности экономических курсов. Примирить рынок может общая конкурентная политика государств-членов. Предметом мониторинга в Европейском союзе обычно является практика применения скрытых ограничений во взаимной торговле из-за монополизации рынка и фаворитизма в госзакупках.

Честная конкуренция в перспективе должна стать приоритетом отраслевых направлений евразийской интеграции, равновеликим строительству общих рынков. Функционирование транспортных магистралей и общественных перевозок, энергетических сетей, государственных и коммерческих предприятий, предоставляющих услуги по электро-, водо- и газоснабжению, теле- и радиовещанию, связи, уничтожению отходов и др., должно быть подчинено нормам конкурентного права в той степени, в какой применение этих норм не подрывает выполнение задач такого рода деятельности. В компетенцию ЕАЭС входит повышение качества и доступности таких услуг, разумного снижения их стоимости, свободы их передвижения через внутренние границы ЕАЭС, транспарентности в работе соответствующих предприятий. Перечисленное должно лечь в основу либерализации естественных монополий.

На уровне принципов так и происходит. Основы общей конкурентной политики заложены в семи соглашениях о Едином экономическом пространстве, введенных в действие в январе 2012 г. (всего в рамках ЕЭП принято 17 соглашений): о единых принципах и правилах конкуренции, господдержки сельского хозяйства, предоставления промышленных субсидий, государственных закупок, регулирования деятельности субъектов естественных монополий и доступа к их услугам в сферах электроэнергетики

и транспортировки газа, в том числе основы ценообразования и тарифная политика. Все они перенесены в соответствующие разделы Договора о ЕАЭС.

Рынки энергетических ресурсов формируют порядка 30 %<sup>349</sup> общего товарооборота в рамках Союза и, соответственно, особо значимы. Для повышения уровня конкуренции в энергетике государства ЕАЭС избрали тактику поэтапного продвижения к цели, подобную той, что зарекомендовала себя в Евросоюзе.

Концепция формирования газового рынка предполагает следующие три этапа: первый — до 2020 г. — изучение потребностей рынка, в том числе инфраструктурных проблем, разработка единых правил доступа к газотранспортным системам и торговых правил; второй — до 2021 г. — обеспечение доступа к сетям и торгам на недискриминационной основе, увеличение инвестиционной активности и реализация совместных инфраструктурных проектов, организация биржевой торговли газом; третий — не позднее января 2025 г. — вступление в силу договора о формировании общего газового рынка. Задача строительства общего электроэнергетического рынка, согласно Договору о ЕАЭС, должна быть выполнена быстрее — в 2019 г.

Государства-члены договорились также о поэтапной либерализации грузо- и пассажирских перевозок, координации национальных политик и формировании единого транспортного пространства.

В сфере государственных и муниципальных закупок Договор о ЕАЭС сохранил положения договорно-правовой базы Таможенного союза и предоставляет национальный режим с рядом ограничений.

В настоящий момент отсутствует глубина схождения с европейской интеграционной моделью, и это лишь отчасти объясняется молодостью ЕАЭС. Две интеграционные модели так и не сблизилась в вопросе о роли государства в экономике. В ЕАЭС государства продолжают выступать защитником интересов крупного бизнеса и монопольного положения госкомпаний своих стран, а госпредприятия практически выведены из конкурентного поля.

Поэтому неудивительны скептический настрой Евросоюза и его недоверие к базовым ценностям экономической политики государств ЕАЭС.

## Эффекты интеграции

Интеграционная теория не оценивает влияние интеграции однозначно. Ликвидацию взаимных барьеров нивелируют расходы на выполнение интеграционных условий. Интеграция практически всегда двунаправлена, а задача точного подсчета бессмысленна. Для оценки влияния необходимо наличие данных по двум периодам: когда протекционистские меры

---

<sup>349</sup> Доклад «Барьеры, изъятия и ограничения Евразийского экономического союза» — «Белая книга» / ЕЭК. М., 2017. С. 22.

применялись и когда они были отменены. В случае ЕАЭС второй период еще не наступил, соответственно, оценивать влияние можно только гипотетически.

Задача минимизации издержек, которую всегда ставит перед собой бизнес, допускает самые разные результаты на поле международного разделения труда, вплоть до «консервации сырьевой направленности» во внешней торговле. В отдельных сферах интеграция приводит к развитию совместного предпринимательства, в остальных возникает конкуренция юрисдикций.

Тем не менее эксперты активно обсуждают количественные результаты интеграции с момента образования ЕАЭС<sup>350</sup>. Низкие темпы регионализации торговли не считаются свидетельством бесперспективности Союза. Определяющее значение для его судьбы имеет показатель ускорения роста ВВП, наращивания производственных мощностей и производительности труда каждого из государств-членов. Несомненно, что сегодня национальные рынки более насыщены отечественными товарами и товарами партнеров по Союзу, нежели ранее. При адекватном развитии технической стандартизации и вспомогательных контрольных органов это насыщение может привести к росту качества товаров и услуг и снижению цен.

---

<sup>350</sup> Количественный анализ экономической интеграции Европейского союза и Евразийского экономического союза: методологические подходы // ЦИИ ЕАБР. Доклад № 23. СПб., 2014. 62 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://eabr.org/analytics/integration-research/cii-reports/kolichestvennyy-analiz-ekonomicheskoy-integratsii-es-i-eacs/> (дата обращения: 10.06.2019).



## Глава 17

### Отношения ЕС-ЕАЭС на современном этапе<sup>351</sup>

На конец 2019 г. официальные контакты между Европейским и Евразийским экономическим союзом не установлены; нет позитивной, конструктивной повестки.

Между тем отсутствие официальных связей не отменило исследовательскую тематику. Об отношениях рассуждают как о перспективном векторе; анализу подлежат экономические связи двух частей Большой Европы<sup>352</sup>. Совместные исследования направлены больше на сбор данных<sup>353</sup>. Однако научных работ, дающих рекомендации по налаживанию отношений, конструированию концепции взаимодействия, немного. Задача настоящей главы оценка нынешнего этапа отношений, а также возможностей для выстраивания диалога с опорой на схожие элементы двух интеграционных моделей и «модные» концепции.

#### Фактор ЕАЭС в отношениях РФ-ЕС

Полноценная работа ЕАЭС предполагает его международное признание. Еще на стадии формирования нормативно-правовой базы Таможенного союза был поставлен вопрос о передаче институтам ТС полномочий по ведению переговоров с ЕС о таможенно-тарифной политике. В обстановке тогдашней благоприятной конъюнктуры, возникновению которой способствовали вступление России в ВТО и начало переговоров по Новому базовому соглашению РФ и ЕС, стороны выразили было готовность работать над созданием пространства интеграции от Лиссабона до Владивостока, включая реалии Таможенного союза тройки.

---

<sup>351</sup> В главу вошли опубликованные материалы: Кондратьева Н. Б. Евразийский экономический союз: достижения и перспективы. В кн.: Европа XXI века. Новые вызовы и риски. Монография. М.: Издательство Нестор-История, 2017. С. 383–399. Кондратьева Н.Б. Отношения ЕС-ЕАЭС: особенности современного этапа. Современная Европа. 2018. № 3 (82). С. 60–70; Кондратьева Н.Б. Радикальный консерватизм в отношениях ЕС – ЕАЭС. – Россия и мир: развитие цивилизаций. Феномен развития радикальных политических движений в Европе. М.: ИМЦ, сс. 674–678.

<sup>352</sup> Blockmans S., Kostanyan H., Vorobiov I. Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity. CEPS special report № 75. 2012. December. 33 p.

Заславская Н. Г. Проблемы взаимодействия ЕАЭС и ЕС. Управленческое консультирование. 2017. № 11. С. 8–15.

Hancok I., Libman A. Eurasia. In: Borzel T.A and Risse T. (eds.) The Oxford Handbook of Comparative Regionalism. Oxford: Oxford University Press, 2016. 3p. 202–224.

<sup>353</sup> New papers highlight economic benefits of European-Eurasian economic ties. 23 may. URL: <http://www.iiase.ac.at/web/home/about/news/180523-eurasian-reports.html>

Вместе с тем Евросоюз не отказался от ставки на двустороннее партнерство с бывшими советскими республиками — Грузией, Арменией, Азербайджаном, Украиной и Молдавией. Инструментом достижения цели стало форсирование индивидуального диалога с каждой из этих стран в рамках программы Восточное партнерство, отрицание легитимности институтов ТС, деформированная оценка сущности ТС с использованием терминов эпохи монополистического капитализма и империализма.

В свою очередь Россия задалась целью привлечь названные страны в Таможенный союз, всячески способствуя созданию системы регулирования на традиционно подконтрольных ей рынках, де-факто являющейся инструментом протекционизма по отношению к ЕС. Эта система была позиционирована Россией как инструмент продвижения внутренних реформ и коллективный ответ на диктуемые Западом требования либерализации. Следствием же сложившейся ситуации стала остановка переговоров по Новому базовому соглашению и развитие евразийской интеграции в ущерб отношениям РФ–ЕС.

В чем Евросоюз видел суть проблемы?

Его аргументация была далеко не бесспорной. В ЕС, явно, не поспевали с оценкой событий на пространстве ЕАЭС. Эксперты Евросоюза были зациклены на том, что они считали непреодолимыми недостатками евразийской интеграции — ее асимметрии и малом объеме внутрирегиональной торговли. Они как бы забывали, что сам ЕС стартовал с низкого уровня регионализации торговли, а сегодня развивается в условиях существенных социально-экономических диспропорций (доля стран Центральной и Восточной Европы в совокупном ВНД ЕС ниже 10 %). В ЕС предпочитали игнорировать и такой весьма важный факт, что основным идеологом сплочения стран бывшего СССР выступал президент Казахстана Н. Назарбаев, что делало беспочвенными спекулятивные обвинения России в новом империализме.

В Евросоюзе критиковали ЕАЭС за отсутствие отправной идеи (таковой в ЕС считается устойчивое примирение столетиями воевавших друг с другом европейских народов). Между тем, такая идея у ЕАЭС есть. И она не менее мощна, чем у ЕС. Это идея общего исторического прошлого, общей генетики и переплетения судеб народов, населявших СССР, и главное, сохранения достижений в освоении и развитии обширных пространств Евразии.

Официальный Брюссель использовал в своей риторике миф о неминуемом снижении интенсивности евразийского интеграционного процесса, который в отличие от ЕС, якобы, насаждается сверху. Но стоило ли жестко критиковать ЕАЭС за главенствующую роль межправительственных и подчиненную, исполнительную роль наднациональных институтов, раз в самом ЕС ключевые решения принимаются именно на межправительственном уровне?

ЕС игнорировал интеграционные связи в регионе, в том числе инвестиции российских компаний в энергетику, металлургию, тяжелое, транспортное и сельскохозяйственное машиностроение, пищевую промышленность и услуги связи своих соседей. Тем самым, кстати, удалось поддержать на плаву экономику постсоветского пространства. В противовес этому ЕС, выстраивая отношения с каждой страной СНГ по отдельности (так же были построены его отношения со странами СЭВ), рвал Содружество на части. Был ли в этом злой умысел? Вероятно, нет. ЕС был просто заинтересован в том, чтобы прорваться на те рынки, которые открыли такую возможность, а пакетные договоренности тормозили бы этот процесс.

Озабоченность экспертов ЕС вызвал возникший эффект отвлечения государств ТС от торговли с внешним миром в пользу торговли друг с другом<sup>354</sup>. Европарламент тоже констатировал рост барьеров в торговле после создания ТС и обусловленную этим угрозу неисполнения обязательств, взятых Россией в ходе вступления в ВТО<sup>355</sup>. Правда состояла лишь в том, что в торговле со странами, образовавшими ТС, появились зеркальные барьеры. Очевидно и то, что ТС на первых порах намерен был оградить себя от экспансии ширпотреба из Китая, а не от элитарных товаров и новаторских технологий из ЕС. Картина стала меняться с установлением взаимных санкций вслед за европеизацией Украины. Однако не ЕАЭС виновен в снижении привлекательности европейских товаров на рынках ЕАЭС, а снижение покупательной способности, произошедшее вслед за падением мировых цен на нефть, падением рубля и тенге по отношению к доллару и евро. Следует ожидать также снижения стоимостных показателей энергетического экспорта в ЕС.

Проявляя обеспокоенность перспективой сужения межрегиональной торговли, Евросоюз, в то же время, предпочитал не упоминать о выгодах, которые приобрели европейские ТНК от евразийской интеграции. Основав производства на интеграционном пространстве (главным образом, в России), они получили доступ к широкому рынку без необходимости преодоления барьеров на его внешних границах.

Много шума наделал утилизационный сбор с поставляемых в Россию автомобилей, действовавший с сентября 2012 г. Российский рынок превращался в лакомый кусок для внешних производителей; спрос на отечественные марки в стране существенно упал<sup>356</sup>. Однако, утилизационный сбор был направлен не на спасение отечественных марок, а на создание благо-

<sup>354</sup> Steven Blockmans, Hrants Kostanyan, Ievgen Vorobiov. Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity. CEPS special report № 75, December 2012, pp. 22–28.

<sup>355</sup> European Parliament resolution on EU-Russia trade relations following Russia's accession to the WTO. 26.10.2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2012-461&language=EN>

<sup>356</sup> Автомобильный рынок России и СНГ. Обзор отрасли. Ernst & Young. Март 2013. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Automotive-survey-2013-RUS/\\$FILE/Automotive-survey-2013-RUS.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Automotive-survey-2013-RUS/$FILE/Automotive-survey-2013-RUS.pdf)

приятной среды для деятельности ТНК. Поэтому стоит лишь удивляться его односторонней характеристике со стороны Еврокомиссии, которая, не оценив льготу для европейских компаний, а также экологическую мотивацию сбора, стала инициатором иска в адрес России. В результате, сбор отменили, тем более, что он успел создать достаточный импульс для импортозамещения.

В качестве варианта построения отношений с ТС Брюссель предлагал вступление всех его членов в ВТО. Но ЕС явно лукавил; ведь нормативно-правовая база ТС прошла проверку членами ВТО (данное обстоятельство подтверждено в соответствующей статье Доклада России о вступлении в ВТО).

В июле 2015 г. Казахстан был принят в ВТО; осенью ЕС объявил о послаблении санкций в отношении президента Белоруссии А. Лукашенко; на уровне экспертов многократно выдвигалась тема интеграции интеграций (кстати, автором емкого термина следует считать Лукашенко; цитату: «Мы предлагаем интеграцию интеграций»<sup>357</sup>). В ЕС тему поддерживали Фонд им. Ф. Эберга, Фонд им. Р. Люксембург, Фонд им. К. Аденауэра. И в России диалог с ЕС не трактовали как напрасный, осознавая его мобилизующий потенциал.

Так что же объясняет разобщение на обширном пространстве со схожими инструментами регулирования? Почему обсуждения не приводят к конструктивным результатам, а цель интеграции интеграций при подходе к ней отдалается подобно горизонту<sup>358</sup>? Парадокса тут нет. Объяснение содержится в особенностях исторического и экономического развития на западе и востоке Евразии, консервирующих ценностный и идеологический разрыв. Очевидно, что на нынешнем этапе сотрудничество возможно в вопросах, не меняющих сложившуюся модель развития.

Оценивая экономическую модель ЕАЭС, мы отметили множество сходств с моделью ЕС. Тем не менее отождествлять их неверно. Модель ЕАЭС следовало бы назвать гибридной, поскольку в ее основе помимо растущего потенциала интеграционных институтов (по образцу ЕС) присутствует неконтролируемая свобода экономических акторов с целью приумножения торговых потоков (от азиатской модели) и сохранена сила государственной власти (из недавнего прошлого). Существенно то, что государственная опора в модели ЕАЭС является главной. Выступая как экономический актор, государство является основным инвестором экономики, защитником интересов крупного бизнеса и привилегированного положения естественных монополий и государственных компаний. Подобные формы господдержки, нарушающие нормальное течение конкуренции, в модели ЕС сведены до минимума. Именно к ним в случае начала диалога будет обращена критика со стороны ЕС.

---

<sup>357</sup> Лукашенко А.Г. О судьбах нашей интеграции, Известия, 17.10.2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/504081>

<sup>358</sup> Кондратьева Н.Б. ЕАЭС – ЕС: интеграция интеграций на горизонте. Современная Европа, 2015, № 4.

На примере энергодиалога видно, как опасения ЕС относительно всесилья российской энергетической монополии, подконтрольной государству, мешали взаимодействию с РФ. Эти опасения были оправданы уроками собственного периода государственно-монополистического капитализма в Европе, завершившегося двумя мировыми войнами. Они не порождали у европейских руководителей готовности «поверить» в Газпром. Евросоюзу трудно было принять то, что ставший стержнем российской экономики Газпром в случае распространения своего влияния на рынок ЕС навсегда ограничится единственной целью получения прибыли. Заверения в надежности поставок по разумной цене, подкрепленные долгосрочными контрактами, не стали для ЕС убедительными и достаточными аргументами.

Политика, коротко называемая импортозамещением, тоже будет подвергнута критике. Согласно официальной позиции эта политика направлена на рационализацию международного разделения труда, увеличение в товарах, продаваемых на территории ЕАЭС, доли внутреннего сырья, перенесение производственных процессов ближе к потребителю с целью уменьшения транспортных расходов, сохранение в торговле с внешним миром только того, что в ЕАЭС не в состоянии производить самостоятельно. Объективно такой рационализации должны содействовать власти, опирающиеся на достижения науки о природопользовании и территориальной организации хозяйства. Однако в неолиберальной идеологии, занявшей господствующие позиции в ЕС, рационализация происходит эволюционно в процессе конкуренции на открытых рынках при ограниченном участии государств или наднациональных органов, а не с помощью таких сомнительных методов как непрозрачные госзаказы, неудобные для внешних компаний, или же эмбарго на поставки продовольствия.

ЕАЭС, представляющий собой союз стран догоняющего типа развития, в оправдание роли государства как актора и регулятора использует риторику левых политических течений, ратующих за социальную справедливость, трактующих нынешние нормы рыночной конкуренции как лукавые, прописанные под развитые страны. И действительно, частные компании стран ЕАЭС, как правило не обладающие сильными финансовыми мускулами, без государственных ресурсов рискуют остаться аутсайдерами в мировом разделении труда; тем более рискованно возлагать на них всю ответственность за общественное благополучие<sup>359</sup>. Однако власти не убедительны в своих усилиях контролировать все сферы хозяйственной и общественной жизни: структуры контроля созданы, стратегии развития написаны, но исполнение норм и стратегий отсутствует, государство так и не стало гарантом защиты гражданских прав, неэффективный чиновничий аппарат сел иждивенцем на шею бизнеса и граждан. Наличие мощной государственной опоры вынуждает ЕС к оценке модели ЕАЭС через призму глобальных угроз или угроз гражданскому обществу.

---

<sup>359</sup> Примаков Е. М. Образы России и мира вне идеологии. Лики силы. Интеллектуальная элита России и мира о главном вопросе мировой политики. Караганов С. А., Бордачев Т. В. (отв. ред.). Москва, Международные отношения, 2013, сс. 203–210.

Односторонняя трактовка европейцами функций государства в евразийской экономике неудивительна. Ведь хорошо известно, что российские власти обсуждали вопрос компенсации потерь крупному бизнесу (более 400 компаний), попавшему под американские санкции. Крупные российские банки (Банк Москвы, Открытие, Мособлбанк, Уралсиб, Траст, Таврический и др.) неоднократно выводились из конкурентного поля. Обоснованность процедур ЦБ по финансовому оздоровлению и спасению банков, как и уместность золотых парашютов и компенсаций олигархам<sup>360</sup>, критикуется в российском информпространстве. Тем не менее господдержка лиц, приближенных к высшему руководству, налицо. Отсюда — недоверие со стороны ЕС к базовым ценностям экономической политики государств ЕАЭС.

С целью укрепления своей модели, власти ЕАЭС обратили внимание на Китай. В мае 2015 г. было принято совместное заявление о старте переговоров по сопряжению проекта ЕАЭС и Экономического пояса Великого шелкового пути. В дальнейшем Россию и Китай, будут интересовать в этом сопряжении именно проекты с высоким государственным участием: транспортные, логистические и энергетические, нацеленные на повышение эффективности российской железнодорожной сети, наполнение ее грузами и развитие транзитного потенциала.

Но у России нет готовности к развитию людских коридоров с Востоком. А диалог с ЕС по вопросам перемещения людей, товаров и капиталов ей необходим. Этот диалог, безусловно, полезен российским потребителям, которым важен доступ к качественным товарам и услугам.

Названные реалии делают интеграцию ЕС-ЕАЭС ограниченно возможной, но вместе с тем желаемой перспективой.

## **Отношения ЕС–ЕАЭС в терминах политологии и экономической науки**

2017–2019 гг.: между двумя союзами по-прежнему доминируют отношения отрицательного типа. Их связывают узы соперничества, что вызвано борьбой за доминирование на евразийском пространстве; стороны испытывают друг к другу взаимное недоверие, объяснимое незавершенностью стратегий модернизации их экономик. Порой доходит до политического антагонизма, обусловленного тем, что каждая из сторон усматривает кризисные проявления во внутреннем социально-политическом развитии другой стороны и нарушения международного права.

Очевидно, что в адрес друг друга стороны придерживаются консервативно-радикальной политики (в методологическом плане полезны обобща-

---

<sup>360</sup> Кудрин не увидел необходимости в компенсации миллиардерам потерь от санкций США 21.04.2018 URL: <http://www.interfax.ru/business/609518> Дата обращения: 21.05.2018



ющие труды по радикальному консерватизму<sup>361</sup>). Признаки этой политики: опора на традиционных союзников, использование жестких мер — экономического принуждения — к общим соседям, применение крайних форм протекционизма — санкций — друг к другу. На Востоке, в России, в частности, поставлена цель защиты суверенитета<sup>362</sup> (государственного, экономического и идеологического<sup>363</sup> после двух десятилетий его ослабления во имя создания Большой Европы. На Западе реализуются такие технологии радикального консерватизма как провоцирование международной напряженности.

Большая Европа движется политическим курсом к реставрации ушедшей системы двух идеологических лагерей. Но есть ли в этом нужда?

Радикальный консерватизм — не новое явление. Феномен возник в Европе в первой половине XX века в условиях крупного системного кризиса, на почве геополитических и геоэкономических противоречий и активизации праворадикальных движений. Последствия развития радикально-консервативных идеологий подробно изучены. А потому, стоит задуматься, так ли уж масштабен нынешний кризис политических элит Евросоюза и так ли уж близка Россия с ее сателлитами к авторитаризму и далека от либеральной модернизации, что единственной формой отношений должны быть крайние политические средства и технологии.

Для конфронтации нет веских оснований. Поэтому Запад перестал муссировать темы аннексии Крыма<sup>364</sup>, трагедии с малазийским боингом, господдержки допинга, покушений на граждан, получивших убежище в Великобритании. Россия тоже не допускает сползания отношений двух частей Большой Европы в радикализм и экстремизм. Это заметно по тому, что Москва весьма сдержанно критикует официальный Брюссель за его очевидно примитивную политику в ряде регионов Европы, Африки, Востока.

Внимание западных мозговых центров к проблематике взаимодействия ЕС–ЕАЭС растет. Немецкие, французские, греческие, чешские и др.<sup>365</sup> по-

<sup>361</sup> Иуков Е. А. Феномен радикального консерватизма как фактор политической деятельности. Вестник КемГУ. 2011. № 3(47). С. 119–123.

<sup>362</sup> В Совете Федерации создана комиссия по защите госсuverенитета России. 14 июня 2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/politika/4334855>

<sup>363</sup> Кучерявый М. М. Государственная политика информационного суверенитета России в условиях современного глобального мира. Управленческое консультирование. 2015. № 2. С. 8–15.

<sup>364</sup> Biscop S. The EU Global Strategy and the Great Powers or Realpolitik Revisited The EU Global Strategy: Implications for Russia. М. 2017. Р. 14. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/monografii/EU-Global-Strategy\(IERAS-Egmont\).pdf](http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/monografii/EU-Global-Strategy(IERAS-Egmont).pdf)

<sup>365</sup> Кроуфорд К., Романова Е. Евразийский союз — новый полюс в многополярном мире: амбиции и реальность. Представительство в России Фонда К. Аденауэра. 09.02.2016. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_41303-1522-6-30.pdf?160209103511](http://www.kas.de/wf/doc/kas_41303-1522-6-30.pdf?160209103511)

ЕАЭС – ЕС: молодые европейские экономисты и политологи призывают к сотрудничеству. 25.07.2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/25-07-2017.aspx>

Форум «ЕАЭС-Греция: новый мост для сотрудничества и развития» поможет бизнесу наших стран. 10.08.2017 URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/10-08-2017.aspx>

Чешский бизнес выступает за установление полномасштабного диалога между ЕАЭС и ЕС 17.04.2018 URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/17-04-2018-2.aspx>

литические фонды и университеты активно обсуждают тему с участием экспертов из стран ЕАЭС. Следует особо отметить Форум в Салониках в сентябре 2017 г., организованный с целью реализации положений Совместной декларации о сотрудничестве ЕЭК и правительства Греческой Республики. Заметны контакты на деловом и исполнительном уровнях. Они служат как повышению информированности западных специалистов о ЕАЭС, так и продвижению совместных проектов.

Части Большой Европы скреплены в 2017 г. соглашением между ЕС и Арменией (процедура ратификации еще не завершена). В повестке дня ЕАЭС логичен вопрос оформления соглашения ЕЭК с Балканскими странами.

Что же касается официального Брюсселя, то важно напомнить следующее. В ответ на предложение Председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) В. Б. Христенко 2015 г. об установлении контактов с Европейской комиссией (ЕК) поступило письмо<sup>366</sup>, адресованное непосредственно президенту Путину. В послании Председатель ЕК Ж.-К. Юнкер выразил готовность рассмотреть возможности взаимодействия с ЕАЭС в режиме консультаций с государствами-членами и при синхронизации с реализацией Минских соглашений. Он также сообщил, что поручил проработать соответствующий вопрос своему аппарату. Однако наладить отношения не получилось.

Не изменил ситуацию и приезд в Россию осенью 2017 г. нового посла Евросоюза Маркуса Эдерера, хорошо известного в российско-немецких бизнес кругах. Зимой в Москве при его участии прошло несколько заседаний по исследуемой проблематике, например, в январе 2018 г. в рамках Гайдаровского форума<sup>367</sup>. Весна же 2018 г. запомнилась его отбытием в Брюссель для консультаций по делу Скрипалей.

Неспособность Брюсселя на позитивную повестку дня в отношениях с ЕАЭС объяснима<sup>368</sup>. Первая причина — членство в составе ЕС большой группы стран Восточной Европы, намеренно разорвавших связи с социал-реформ. Вторая — борьба за постсоветское пространство, порожденная политикой ЕС Восточного партнерства и обостренная ответным созданием ЕАЭС и воссоединением Крыма с Россией.

Главная, на наш взгляд, причина — не Крым, а все-таки сопротивление ЕС появлению конкурирующей интеграционной группировки путем огра-

<sup>366</sup> Юнкер направил письмо Путину с предложением о взаимодействии ЕС и ЕАЭС. 19 ноября 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2454939>

<sup>367</sup> ЕС– ЕАЭС: есть ли потенциал развития взаимодействия? [Электронный ресурс]. URL: <http://eurasian-studies.org/archives/6595>

<sup>368</sup> Например: Bordachev T. Not-so-United Europe and Greater Eurasia. 27.01.2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://valdaiclub.com/a/highlights/not-so-united-europe-and-greater-eurasia/>

Болгова И.В. «Восточное партнерство»: неоднозначные результаты. Современная Европа. 2016. № 6. С. 63–71

Данилов Д.А. Глобальная стратегия ЕС: восточный вектор. Современная Европа. 2017. № 1. С. 10–21.

ничения ее деятельности и ослабления ресурсной базы. Интерес представляет именно оценка методов и сути конкуренции двух интеграций.

Примечательно в связи с этим то, что в Евросоюзе не избылируют количественные оценки политики Восточного партнерства. Между тем математические модели должны были облегчить ориентацию конкретных стран постсоветского пространства на европейский интеграционный полюс. В России требуемые исследования проводились при поддержке Евразийского банка развития<sup>369</sup>. В частности, они осмысливали перспективы Украины и указывали ей направление в сторону ЕАЭС. С углублением украинского кризиса обратили на себя внимание негативные стороны конкуренции интеграций. Отсюда — характер ее влияния оказался недооценен. Вполне уместно говорить о том, что последствия нынешней фазы конкуренции носят авантюрный характер.

По поводу приемов, которые использует Евросоюз, российские эксперты отмечают следующее. ЕС полагает себя в качестве эталона<sup>370</sup>, ключевого актора, имеющего компетенцию структурировать европейское пространство. Сопротивление конкурирующей интеграционной группировке проявляется в политике Брюсселя через игнорирование полномочий институтов конкурента.

От себя добавим, что такое поведение напоминает злоупотребление доминирующим положением в терминах экономической науки. Отсюда назовем нынешний этап конкуренции интеграций — фазой «нечестной конкуренции». Напомним содержание понятия. Нечестной конкуренцией, если речь идет о хозяйствующем субъекте, именуют поведение, порочащее соперника, в том числе распространение ложной или искаженной информации, способной причинить убытки, нанести ущерб деловой репутации конкурента, при этом предоставление неполной или недостоверной информации о себе, введение в заблуждение, создание препятствия для выбора, навязывание дополнительных условий, не относящиеся к делу, уклонение от выполнения обязательств, как результат, деформация представления о возможных перспективах. Такие приемы считаются запрещенными.

По правде говоря, ЕС на тот момент уже прекратил объяснять нежелание вести диалог с ЕАЭС списком сомнительных претензий: моноцентричностью ЕАЭС, имперскими амбициями России, неспособностью к созданию новых торговых потоков, ориентированностью на протекционизм. Но теперь официальный Брюссель не предлагает ЕАЭС даже состав критики.

В Евросоюзе признают, что ЕАЭС гарантирует преимущества более высокого качества<sup>371</sup>, нежели те, что заданы рамками внешней политики

<sup>369</sup> Конфликт двух интеграций. (2015) М.: Изд-во «Экон-Информ». 241 с.

<sup>370</sup> Suslov D. Getting the EU and EAEU on a path to economic cooperation. 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://greater-europe.org/archives/2915>

<sup>371</sup> Biscop S. Europe and the world or snow white and the seven fallacies. Royal Institute for International Affairs, Egmont paper 61, November 2013, P.3. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ies.be/files/private/24\)%20Biscop%20-%20snow%20white%20and%20EU.pdf](https://www.ies.be/files/private/24)%20Biscop%20-%20snow%20white%20and%20EU.pdf)

ЕС, например, военную защиту, энергетическую безопасность, возможность трудоустройства граждан. Неприбыльность Восточного партнерства для тех, кому эта политика адресована, была доказана практикой. Облегчен сбыт европейских товаров и услуг на рынки аутсайдеров вместо упрощения поставок продукции в ЕС и ожидаемого встраивания в европейский бизнес. Хотя важным бонусом стало предоставление безвизового режима, в Молдове и Украине недоумевают по поводу более высоких объемов финансовой помощи Палестине и Азербайджану. Индикаторы результативности<sup>372</sup> политики по созданию демократичной и стабильной периферии Евросоюза — это политический кризис и гражданская война на Украине, факты дестабилизации социально-политической обстановки в Молдове, Армении, Беларуси. Причем, европейские аналитики указывают, что отсутствие перспективы членства в ЕС снижает мотивацию стран Восточного партнерства к проведению рыночных и демократических реформ.

Важно отметить, что перспективу конкуренции двух частей Большой Европы европейцы начали обсуждать еще в начале 2000-х гг. на этапе, казалось бы, благоприятной конъюнктуры (напомним, тогда активно велась разработка концепции общих пространств сотрудничества РФ–ЕС). О политике соседства ЕС они прямо заявляли: она эффективна в том случае, если нет надежной альтернативы европейской интеграции<sup>373</sup>. Отсюда — игнорирование институтами ЕС интеграционных инициатив на постсоветском пространстве, позже — институтов ЕАЭС, несогласие на создание площадки для обсуждения, установления правил игры, взаимного продвижения интересов. Тактика ЕС заключена в том, чтобы получить дополнительные шансы от искусственного сдерживания евразийской интеграции, ослабления силы ее притяжения, принуждения стран постсоветского пространства к работе в условиях неполной информации и деформации восприятия потенциала ЕАЭС.

Любой вариант возобновления партнерства (на уровне ЕС–РФ или интеграция интеграций) положил бы конец хитроумному поведению ЕС, направленного на ослабление евразийского полюса.

## **К вопросу об основе взаимодействия ЕС и ЕАЭС**

Сохраняющийся ценностный разрыв между Западом и Востоком Большой Европы и недостаток доверия к евразийским институтам — причина

---

<sup>372</sup> Украина, согласно американскому мониторингу демократических изменений, находится в категории «полностью свободных» государств. См.: Freedomhouse. [Электронный ресурс]. URL: <https://freedomhouse.org/reports>

<sup>373</sup> Schimmelfennig F. and Sedelmeier U. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 11:4, 2004. August 2004, pages 669–687, p.674 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/1/teamB-reader/Schimmelfennig%20%26%20Sedelmeier\\_Governance%20by%20conditionality.pdf](https://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/1/teamB-reader/Schimmelfennig%20%26%20Sedelmeier_Governance%20by%20conditionality.pdf)

несостоятельности интеграции интеграций в ближайшей перспективе. Растущий потенциал не оставляет Европейскому союзу шансов выстраивать взаимодействие двух союзов в парадигме своего нормативного лидерства.

Однако необходимо считаться с тем интересом к теме перспектив отношений, который есть и культивируется. Отсюда — возникает экспертная задача переноса исследовательского вопроса о взаимодействии союзов в контекст другой фундаментальной научной установки. Как представляется, такой вопрос допустим в рамках других ныне модных в Европе концепций, в том числе, акторности, коннективности и устойчивости (resilience). Может быть, стоит подумать также о внедрении в отношения принципов кооперативной конкуренции.

Де-факто, если судить по экономике, то переход на стадию кооперативной конкуренции состоялся. Действуют совместные форматы экономической деятельности: акционерные формы собственности, вертикальные и горизонтальные соглашения между компаниями, относящимися к разным частям Большой Европы, межотраслевая и внутриотраслевая кооперации, формы концентрации производства и капитала. Работают бизнес-форумы, возобновлены отраслевые диалоги (по техническому регулированию, НИОКР, энергетике<sup>374</sup>). Но экономике нужны рамочные политические и конкретные юридические основания. Поэтому важно сформулировать принципы взаимодействия. Они вытекают из универсальных принципов кооперации:

- запрет на действия, которые могут блокировать деятельность или нанести ущерб интересам другой стороны;
- равенство условий с целью получения выгод для обеих сторон;
- обмен информацией или совместное принятие решений.

Необходимо также определить сферы, в которых стороны, сохраняя большую долю самостоятельности в принятии решений, могли бы использовать эффекты взаимодействия. Очевидно, это цифровизация таможенных процедур с целью минимизации конфликтов на почве определения страны происхождения того или иного товара, развитие транспортных коридоров, безопасность использования стратегических объектов инфраструктуры, регулирование трансграничной электронной торговли, обмен информацией о нетарифном регулировании, снятие геоблокировки, защита инвестиций, общая экологическая повестка дня.

Кооперативная конкуренция необходима по многим причинам, причем обоим сторонам.

Во-первых, грамотная и авторитетная европейская политика в таких сферах, как безопасность потребления и производства, защита окружающей среды, нуждается в союзнике в лице ЕАЭС. Отказ этого своеобразного двигателя, отвечающего за повышение качества жизни, чреват остановкой зна-

<sup>374</sup> Сотрудничество в сфере энергетики между ЕС и ЕАЭС обсудили на площадке Сколково. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/29-11-2017.aspx> Дата обращения: 21.05.2018

чительной части процессов наднациональной стандартизации, победой низших моделей и способов существования. Снять с ЕАЭС подозрение в протекционизме (наращивании технических барьеров в торговле) может только практика, доказывающая профессионализм его органов сертификации и испытательных лабораторий по оценке соответствия.

Во-вторых, Евросоюзу органично присуща генерация интеграционных идей и технологий. Он, безусловно, заинтересован в их передаче своим соседям с целью распространения приемлемых для него условий. Но до настоящего времени взвешенное применение европейских интеграционных технологий было на пользу и ЕАЭС. А сегодня большой интерес представляют уроки кризиса внутренней сплоченности ЕС и его тактика достижения международного признания. Так, на базе теории акторности<sup>375</sup> ЕС выработал способы повышения своей глобальной роли и доверия к себе как партнеру на внешнеполитической арене. Его институты неуклонно расширяют свою компетенцию, постоянно доказывают независимость от мнения государств-членов, последовательны в действиях; внутреннее совершенствование обеспечивает доверие на внешнеполитической арене. Этот опыт крайне полезен для евразийских институтов. Свой урок преподносит и так называемая гибкая интеграция. Ее обратная сторона — возможность на самостоятельную деятельность, привела к дезинтеграции и снижению веса группировки, в то же время применение этой технологии в ЕАЭС сделало возможным заключение соглашений с его государствами-членами.

Отдельно стоит скатать также несколько слов в отношении концепции устойчивости. Сквозь ее призму история европейской интеграции выглядит как история профилактики, реагирования, адаптации к внешним и внутренним вызовам (что неоднократно подчеркивалось). Европейский союз для укрепления своей устойчивости использует метод: постоянное реформирование внутренней и внешней политики и актуализация норм. Нормативно-правовая база единого рынка ЕС совершенствуется в ежедневном режиме. Это тысячи регламентов и директив. Благодаря правовым реформам государства-члены смогли принять главный внутренний вызов — взаимное признание товаров и услуг друг друга. Нынешнее состояние рынка — это результат постоянных целенаправленных усилий Евросоюза во имя получения убедительных свидетельств успешности своей модели.

Экономика, основанная на интеграции рынков, обеспечивает большую устойчивость к внешним и внутренним потрясениям. Но это не истина, а теорема, которую Евросоюз пытается доказать. Во время празднования 25-й годовщины Единого рынка в прошлом году, Европейская комиссия назвала его «европейским лучшим активом в меняющемся мире». В сообщении ЕК от 22 ноября слово *resilience* встречается шесть раз. Она отмечает,

---

<sup>375</sup> Scheler R. The EU as a Global Actor: a Framework for Analysis // German Institute for International and Security Affairs, Berlin (SWP). 2014. 18 P. [Электронный ресурс]. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/87c93b1f-cc56-4796-89d1-ddf8ad37bf0f.pdf>



что единый рынок сам нуждается в укреплении своей устойчивости к внутренним и внешним потрясениям. В следующем десятилетии могут возникнуть трещины в этом фундаменте ЕС из-за усиления глобальной конкуренции, миграционного давления, изменения климата, вызовов новой цифровой эпохи. Распространение цифровых технологий — новый драйвер экономического роста, сегодня лишь усугубляет территориальные социально-экономические диспропорции.

Нестабильность внешней экономической и политической конъюнктуры, ограниченность компетенций институтов и незавершенность формирования нормативно-правовой базы ЕАЭС — факторы, которые могут спровоцировать инерционную траекторию движения ЕАЭС и скептические настроения. Магистральное направление в деятельности интеграционных институтов Европейского союза и ЕАЭС — укрепление устойчивости объединения перед лицом внешних и внутренних вызовов. Соответствующую задачу по формированию концепции устойчивости объединения предстоит решить научному сообществу. Она предполагает:

- во-первых, поиск путей встраивания ЕАЭС в более широкую международную систему, которая носит многосторонний характер и служит решению глобальных задач на условиях взаимной выгоды и ответственности;
- во-вторых, поиск научно-обоснованного подхода по увеличению полномочий институтов ЕАЭС.

Решение этих задач повысит роль организации в реализации целей социально-экономического развития государств-членов и позволит органично перейти на следующий интеграционный этап, предполагающий завершение строительства отраслевых рынков, в том числе энергетического, транспортного, сельскохозяйственного и др.).

Стоит упомянуть вывод из недавней статьи специального советника Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности ЕС Натали Точчи<sup>376</sup>, обещающий перемены в европейской политике. Она видит способ выживания и процветания стран в их встраивании в более широкую международную систему, которая носит многосторонний характер. Она также замечает, что после неожиданного столкновения с фактом нежелания Соединенных Штатов Америки поддерживать многосторонний порядок, Европейский союз начал проникаться новым чувством ответственности за поддержание многосторонности. Это означает, что ЕС ищет перспективу включения ЕАЭС в это регулирование.

Подводя итог рассуждениям, отметим следующее.

1. В нынешней фазе отношений ЕС–ЕАЭС присутствуют радикально-консервативный настрой и нечестная конкуренция. Для первого нет доста-

<sup>376</sup> Nathalie Tocci. Resilience and the role of the European Union in the world, Contemporary Security Policy, 2019. DOI: 10.1080/13523260.2019.1640342

точных оснований, второе следует трактовать как запрещенный прием. Устранить их негативные проявления и последствия возможно через установление официального взаимодействия двух группировок.

2. Наличие наднациональных институтов, приверженность одним и тем же принципам и методам интеграции рынков товаров, услуг и труда, высокая доля регулирования в экономике, говорят о сходстве ЕАЭС с ЕС и способности ЕАЭС к адаптации опыта ЕС.

3. Ряд аргументов «против» не позволяет концептуализировать идею интеграции интеграций. Однако есть поводы предложить Европейскому союзу практическую кооперацию.

Еще пять лет назад (когда стартовал рассматриваемый исследовательский проект) идея о Большой Европе от Лиссабона до Владивостока воспринималась естественно и означала создание Общего экономического пространства, гармонизацию регламентов и стандартов на промышленную и сельскохозяйственную продукцию между Россией и ЕС, хотя видение процесса сближения у сторон было разным. Развитие Таможенного союза и ЕАЭС охлаждало отношения между частями Большой Европы. С украинским кризисом идея перестала быть востребованной на официальном уровне ЕС. Однако это не помешало совместной исследовательской работе ученых из двух союзов, результаты которой оказались крайне полезными. Они подтверждают факт гармонизации между Западом и Востоком Большой Европы, вопреки сформированной Западом еще в начале 2000 гг. точке зрения о якобы незаинтересованности России в сближении с европейской моделью<sup>377</sup>. Восток осуществляет гармонизацию добровольно, невзирая на конфронтацию в международных отношениях, поскольку считает этот процесс выгодным и органичным для ЕАЭС, причем, в обеих его ипостасях — правовой и технической. Евразийские и европейские подходы зеркальны в части, касающейся норм допуска и обращения товаров; переход ЕАЭС на европейские и международные технические стандарты осуществляется там, где это необходимо. Реанимация идеи Большой Европы — бесспорная заслуга экспертного сообщества. Многие интеграционные исследования, как и прежде, строятся на этой идее и в ее русле протекают, что не может оставаться незамеченным на практическом уровне.

---

<sup>377</sup> «...у России нет никаких реальных мотивов гармонизировать свое законодательство с европейским. Такая неясность позволяет обеим сторонам на неопределенные сроки растягивать дипломатическую игру, создавая иллюзию развивающихся отношений.» — Пурсийнен К. Теории интеграции и рамки отношений ЕС – РФ. Российско-европейский центр экономической политики, Москва, 2004. С. 21.

## Глава 18

### 2018: год председательства России в ЕАЭС<sup>378</sup>

Об активах объединения и то, каким оно видится сообществу экспертов, стоит сказать в контексте анализа председательства России в ЕАЭС в 2018 году. Приоритеты председательства<sup>379</sup> в значительной степени были продиктованы глобальными вызовами, а также подсказаны ходом общественной дискуссии вокруг евразийского интеграционного проекта. Как результат — расширение интеграционной повестки и повышение внимания внешнего мира к сотрудничеству с ЕАЭС.

Главной заботой России на посту председателя ЕАЭС стала активизация обсуждения в стране и за ее пределами ключевого для нее интеграционного проекта. Развернувшаяся научная и общественная дискуссия подала необходимый импульс к конструированию отношений стран и региональных объединений с ЕАЭС, а также сыграла более заметную роль в совершенствовании евразийской интеграционной модели (модели ЕАЭС). Этот результат в значительной степени обязан усилиям Евразийской экономической комиссии, которая последние годы взаимодействовала с известными мозговыми центрами, всячески поощряла обсуждение интеграционной проблематики, текущих событий и долгосрочных целей ЕАЭС.

По данным баз цитирования на 2018 год заметное количество работ (20–40 %) по проблемам развития Евразийского экономического союза написаны на английском языке (часть из них принадлежит перу российских, казахстанских, белорусских, украинских исследователей), что обеспечивает достаточный уровень осведомленности мирового сообщества о происходящих в Союзе процессах. Внешние эксперты пытаются предсказать траекторию развития ЕАЭС и понять мотивы поведения его элит; научное сообщество России и других государств-членов нацелено на повышение эффективности работы Союза и его институтов.

---

<sup>378</sup> Первоначальная версия главы опубликована в Кондратьева Н. Б. ЕАЭС 2018 глазами экспертов. Европейская аналитика 2018. Ин-т Европы Российской акад. наук; отв. ред. К. Н. Гусев. — М. : ИЕ РАН; СПб.: Нестор-История, 2018. С. 56–70.

<sup>379</sup> «Необходимо развивать наднациональное регулирование... и новые востребованные инициативы и проекты... Ключевое значение для обеспечения дальнейшего развития Союза имеет, с точки зрения России, налаживание тесного сотрудничества с иностранными партнерами». О приоритетах российского председательства в ЕАЭС в 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mid.ru/diverse/-/asset\\_publisher/zw12FuDbhJx9/content/o-prioritetah-rossijskogo-predsedatelstva-v-eaes-v-2018-g](http://www.mid.ru/diverse/-/asset_publisher/zw12FuDbhJx9/content/o-prioritetah-rossijskogo-predsedatelstva-v-eaes-v-2018-g)

Отдадим должное евразийскому союзу; вспомним. Относительно недавно, в начале десятилетия исследователи из стран, ныне составляющих ядро ЕАЭС, заговорили о способности региональной интеграции противостоять неблагоприятной экономической конъюнктуре. Они подвергли критике устоявшиеся представления европейских экспертов о том, что низкая степень регионализации торговли и наличие одного сильного государства-доминанта являются противопоказанием для интеграции<sup>380</sup>. ЕАЭС решено было строить на других гипотезах, вместе с тем, не отрицая трудностей этого строительства. В основу Союза были положены идеи о том, что региональная интеграция обладает особым скрепляющим потенциалом и может быть частью антикризисной стратегии постсоветских стран<sup>381</sup>.

За год до вступления в силу Договора о ЕАЭС эксперты уже называют Евразийский экономический союз реальностью, на основе которой Запад и Восток должны выстраивать отношения с Россией и другими государствами ЕАЭС<sup>382</sup>. Даже пресловутая «аннексия Крыма», разрушившая представления Запада о России, мотивах и границах ее поведения, тем не менее не мешает аналитикам искать разумное объяснение экспансии России или ее геополитического ревизионизма, воплощенного в развороте от ЕС к ЕАЭС, который стал ключевым для нее интеграционным проектом, и к сопряжению с интеграционными инициативами на Востоке.

Этот разворот все чаще трактуется как неизбежный и объясняется целым рядом причин. Во-первых, учитывается несоблюдение самим Европейским союзом «естественной» красной линии в виде предложений Украине и другим традиционным партнерам России соглашений об ассоциации. Во-вторых, накопленный Россией потенциал, обусловивший эту экспансию, и растущий потенциал Азии. В-третьих, необходимость сохранения традиционного для России рынка сбыта, сбалансированного развития территории и экономики. В 2016 г. эксперты прогнозировали, хотя и болезненное, достижение точки невозврата к прошлым экономическим отношениям и по-

<sup>380</sup> Blockmans Steven, Kostanyan Hrant, Vorobiov Ievgen. Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity. // CEPS Special Report. — 2012. — №75. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20Special%20Report%20No%2075%20-%20Towards%20a%20Eurasian%20Economic%20Union.pdf>

<sup>381</sup> Libman A., Vinokurov E. Holding-Together Regionalism: Twenty Years of Post-Soviet Integration // Basingstoke: Palgrave Macmillan. — 2012. — С. 11–37; Глазьев С.Ю., Чушкин В.И., Ткачук С.П. Европейский союз и Евразийское экономическое сообщество: сходство и различие процессов интеграционного строительства. М: Вектор Медиа, 2013. — 240 с.; Libman A., Vinokurov E. Do Economic Crises Impede or Advance Regional Economic Integration in the Post-Soviet Space? Post-Communist Economies. — 2014. — 26 (3). — С. 341–358; Винокуров Е.Ю. Мегасделка на фоне кризиса. Почему интеграцию Евросоюза и Евразийского экономического союза надо обсуждать уже сейчас // Россия в глобальной политике. — 2014. — № 5. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/number/Megasdelka-na-fonekrizisa-17113>

<sup>382</sup> Liik K. Russia's «pivot» to Eurasia. London: European Council on Foreign Relations. 2014. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR103\\_RUSSIA\\_COLLECTION\\_290514\\_AW.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR103_RUSSIA_COLLECTION_290514_AW.pdf)

литическим альянсам России<sup>383</sup>. В 2018 г. РФ вполне логично использовала возможности председательства в ЕАЭС для дальнейшего продвижения своих интересов, повестки дня и взгляда на глобальное будущее.

## К более тесному сотрудничеству с Востоком и Западом

Все большее внимание российского экспертного сообщества приковывает санкционный режим, который хоть и увеличил потенциал импортозамещения, но уменьшил другие ожидаемые выгоды от интеграции, а также привел к некоторому разладу в ЕАЭС, так как ни Беларусь, ни Казахстан не поддерживали российские контрсанкции<sup>384</sup>. Партнеры России по Союзу признают важность ее стратегического положения между Европой и Азией, но замечают, что эта связующая роль в данный момент существенно ослабла, что ослабило и потенциал партнеров России по ЕАЭС. Так, следствием введения в 2014 году Россией одностороннего запрета на импорт продовольствия из Евросоюза стало снижение экспортных и транзитных возможностей Беларуси. В Казахстане также хотели бы большего учета интересов этой страны при принятии решений о транзитных транспортных коридорах (которые пока проходят главным образом по территории России) и тарифах. Таким образом, партнеры ожидают от России действий по укреплению союзнических отношений, а именно — сделать существенный упор на открытость ЕАЭС. Отсюда следует ключевое значение для обеспечения дальнейшего развития Союза, которое отведено в приоритетах российского председательства налаживанию более тесного сотрудничества с иностранными партнерами.

Исследования восточного направления внешней стратегии ЕАЭС тем не менее остаются прогнозными и страдают отсутствием конкретики<sup>385</sup>. От-

<sup>383</sup> Malle S. Economic sovereignty. An agenda for Militant Russia. // Russian Journal of Economics 2. — 2016. — С. 111–128. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.ruje.2016.06.001>

<sup>384</sup> Ковалев М. М., Иришев Б. К. Будущее ЕАЭС: сложный поиск равновесия и роста. // Вестник ассоциации белорусских банков. — 2014. — № 31–32 — С. 746–747. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/106026/1/N\\_31\\_32.pdf](http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/106026/1/N_31_32.pdf)

<sup>385</sup> Wilson J.L. The Eurasian Economic Union and China's Silk Road: Implications for the Russian-Chinese Relationship. European Politics and Society. — 2016. — №17 (1). — С. 113–132.; Competition or coordination? The Eurasian Economic Union and China's One belt, one road initiative. Russian analytical digest. — 2016. — №3. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD183.pdf>; Makarov I., Sokolova A. The Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt: Opportunities for Russia. // International Organizations Research Journal. — 2016. — №11(20). — С. 40–57; Svetlicinii A. China's Belt and Road Initiative and the Eurasian Economic Union: «Integrating the Integrations» (March 2018). Public Administration Issues. 2018. — №5. — С. 7–20; Timofeev I., Lissovnikov Y., Filippova L. Russia's Vision of the Belt and Road Initiative: From the Rivalry of the Great Powers to Forging a New Cooperation Model in Eurasia (September–October 2017) // China & World Economy. — 2017. — №25(5). — С. 62–77; Транспортные коридоры Шелкового пути: потенциал роста грузопотоков через ЕАЭС. СПб. ЦИИ ЕАБР. — 2018. — № 49. — 74 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://eabr.org/upload/iblock/c2a/EDB-Centre\\_2018\\_Report-49\\_Transport-Corridors\\_RUS.pdf](https://eabr.org/upload/iblock/c2a/EDB-Centre_2018_Report-49_Transport-Corridors_RUS.pdf)

крываясь Востоку, где производственные стандарты ниже, чем в ЕАЭС, государства-члены рискуют потерять накопленные достижения наднационального технического регулирования, которое до сего дня, хотя далеко не во всем успешно, но все же было направлено на повышение качества товаров и услуг. Однако, благодаря этой справедливой критике, в подписанном в мае 2018 года Соглашении о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом и Китайской Народной Республикой нашли отражение вопросы технического, санитарного и фитосанитарного регулирования.

Тем не менее в адрес конкретных экономических и инфраструктурных проектов, предлагаемых в рамках сопряжения ЕАЭС и инициативы «Один пояс, один путь», звучит много критики. Для многих уже очевидно, что выбор проектов осуществляется по политическим соображениям. В сопряжении задействованы по большей части государственные компании, подверженные сильному влиянию государственного интереса, соответственно, эти проекты могут оказаться в конечном итоге чересчур затратными, не найти потребителей и коммерческих партнеров. Однако очевидно и то, что высокая доля государственного участия в проектах как раз может быть оправдана низким коэффициентом окупаемости инфраструктурных проектов, составляющих базу сопряжения: Москва и Пекин больше выиграют, чем проиграют, если будут делать акцент на сотрудничество, а не на жесткую конкуренцию<sup>386</sup>.

В пользу запуска проектов развития транзитной инфраструктуры говорят показатели внешней торговли. По данным Федеральной таможенной службы в 2016 году увеличение объемов торговли со странами Азиатско-Тихоокеанского региона компенсировало соответствующее снижение объемов торговли с ЕС. В 2017 году и первом квартале 2018 года показатели торговли с Евросоюзом стали восстанавливаться. В 2017 году торговый оборот увеличился на 25 % с положительным сальдо для России. А с Китаем, к примеру, торговый оборот вырос на 38 %, хотя и с отрицательным сальдо для РФ. В первом квартале 2018, оборот внешней торговли с ЕС увеличился на 21,5 %. С Китаем же его увеличение составило 30 % по сравнению с аналогичным периодом 2017 года и, что важно, сложилось четко выраженное положительное сальдо. В общем итоге товарооборот РФ теперь растет по обоим направлениям; при этом доля Евросоюза в общем обороте внешней торговли России незначительно упала (примерно на 0,5 %), а доля Китая выросла (примерно на 1 %).

Несмотря на то, что в приоритетах председательства прямо не указано на необходимость возобновления официального диалога с Евросоюзом, это задача подразумеваемая. Без ЕС проекты инфраструктурного и экономиче-

---

<sup>386</sup> Stronski P. Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic. Carnegie Endowment. February 28, 2018. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-russian-far-east-and-arctic-pub-75673>



ского объединения двух частей Евразийского континента теряют большую часть своей стоимости<sup>387</sup>. Нельзя не замечать значительные усилия в деле вывода из тупика отношений России с Евросоюзом, предпринятые на уровне экспертного сообщества: проходят десятки конференций. Причины и последствия стойкого отказа Брюсселя от официальных отношений с ЕАЭС обсуждают с самых разных позиций, начиная от оценки реальных компетенций Евразийской экономической комиссии<sup>388</sup>, сбора исходных данных для «интеграции интеграций»<sup>389</sup>, конкуренции политик сторон в регионе<sup>390</sup>, заканчивая характеристикой настроений, вызванных «аннексией» Крыма<sup>391</sup>.

За 2018 год развязки не были найдены. Вместе с тем складывается понимание о том, что обе стороны крайне ограничены в маневре; каждая связана обязательствами, от которых отступить не в праве. Россия, связанная результатами волеизъявления населения Крыма, не может признать их несостоятельными (как невозможно признать несостоятельным референдум о выходе Великобритании из Евросоюза; такое признание означало бы крах британской демократии). Евросоюз же, связанный союзническими обязательствами с Украиной, не может торопить ее возврат Минскому процессу и обсуждению особого статуса Донбасса, поскольку велик риск цепной реакции и нанесения еще большего вреда целостности Украины. Конфронтация Евросоюза и России представляет собой, таким образом, «идеальный» территориальный конфликт, выход из которого может быть найден только спустя длительный промежуток времени.

В сложившейся ситуации ЕАЭС предлагает себя в качестве партнера ЕС, а Евразийская экономическая комиссия — посредником в налаживании отношений. Круг вопросов, которые потенциально могут стать предметом диалога ЕС–ЕАЭС, включает десятки позиций. Однако соглашения с Евро-

---

<sup>387</sup> Проди Дж., Фарделла Э. «Один пояс — один путь» и его влияние на Европу. Россия в глобальной политике. — 2018. — № 4. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/valday/Odin-royas-odin-put-i-ego-vliyanie-na-Evropu-19499>

<sup>388</sup> Лукьянова В.Ю. Правовой статус евразийской экономической комиссии. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2014. — № 5. — С. 865-875. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.nbpublish.com/library\\_get\\_pdf.php?id=31926](http://www.nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=31926)

<sup>389</sup> Hancock I., Libman A. Eurasia. In: Borzel T.A and Risse T. (eds.) // The Oxford Handbook of Comparative Regionalism. Oxford: Oxford University Press. — 2016. — С. 202–224.

<sup>390</sup> Biscop S. Europe and the world or snow white and the seven fallacies. Royal Institute for International Affairs, Egmont. Paper 61, November 2013. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.ies.be/files/private/24\)%20Biscop%20%20snow%20white%20and%20EU.pdf](https://www.ies.be/files/private/24)%20Biscop%20%20snow%20white%20and%20EU.pdf); Drăgan G. Deepening the economic integration in the Eastern Partnership: from a Free Trade Area to a Neighbourhood Economic Community? Eastern journal of European studies. — 2015. — №6(2). — С. 9–26. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://ejes.uaic.ro/articles/EJES2015\\_0602\\_DRA.pdf](http://ejes.uaic.ro/articles/EJES2015_0602_DRA.pdf); Конфликт двух интеграций // М.: Экон-Информ, 2015. — 241 с.; Vieira A., Vasilyanb S. Armenia and Belarus: caught between the EU's and Russia's conditionalities? European politics and society. — 2018. №19(4). — С. 471–489. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1455337>

<sup>391</sup> The EU Global Strategy: Implications for Russia. Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Egmont — The Royal Institute for International Relations. Ed. by Olga Potemkina. M., 2017. — С. 90. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/monografii/EU-Global-Strategy\(IERAS-Egmont\).pdf](http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/monografii/EU-Global-Strategy(IERAS-Egmont).pdf); Кондратьева Н.Б. Отношения ЕС–ЕАЭС: особенности современного этапа. // Современная Европа. №3 (82). С. 61–70.

союзом могут быть основаны только на его уверенности в профессионализме институтов ЕАЭС и их независимости от воли государственных лидеров. Сегодня ни то, ни другое в Евросоюзе еще не накоплено.

В 2018 г. более отчетливо просматривается главная цель диалога. Она может быть сформулирована следующим образом — это развитие транзитной транспортно-энергетической инфраструктуры, регулирование соответствующих рынков товаров и услуг, укрепление связей Европы как платежеспособного потребителя с Китаем — крупнейшим мировым производителем товаров и Россией — крупнейшим поставщиком природных ресурсов.

Цель подсказана достижениями в отношениях между Россией, другими странами ЕАЭС, самой организацией со странами Азии, в частности с Китаем. В числе достижений — упомянутые Сопряжение строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути (соответствующее Совместное заявление подписано сторонами в 2015 г.<sup>392</sup>) и Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом и КНР<sup>393</sup>).

Важным побудительным посылом к взаимодействию между ЕС и ЕАЭС является стремление Европейского союза не остаться в стороне от мегапроектов, разворачивающихся на обширном пространстве континентальной Евразии. Заинтересованность ЕС просматривается в совместном коммюнике Европейской комиссии и Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности «Связывание Европы и Азии Выстраивание стратегии Евросоюза», вышедшем в сентябре 2018 и приуроченном к саммиту АСЕМ<sup>394</sup>. Пожалуй, это первый официальный документ, из которого можно составить представление о месте и функциях, отведенных официальным Европейским союзом Евразийскому экономическому союзу в партнерствах на пространстве Большой Евразии. ЕАЭС фигурирует как пример региональной организации, с кем уместно развивать диалог о конвергенции технических стандартов, а также как потенциальный партнер для транспортного диалога.

Однако не стоит преувеличивать значение документа при оценке перспектив. Судя по тексту коммюнике, ЕАЭС не воспринимается как полис развития Большого евразийского пространства. Налицо также предубеждение относительно использования энергетики и транзитной инфраструктуры в качестве инструментов политического влияния отдельных стран. Европейский союз в документе лишь высказывает свое видение рисков и свой

<sup>392</sup> Совместное заявление российской федерации и китайской народной республики о сотрудничестве по сопряжению строительства евразийского экономического союза и экономического пояса шелкового пути. 8 мая 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/supplement/4971>

<sup>393</sup> О торгово-экономическом сотрудничестве между ЕАЭС и КНР. 13 июня 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://eurasian-studies.org/archives/8812>

<sup>394</sup> Connecting Europe and Asia — Building blocks for an EU Strategy. Brussels, 19.9.2018 [Электронный ресурс]. URL: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint\\_communication\\_-\\_connecting\\_europe\\_and\\_asia\\_-\\_building\\_blocks\\_for\\_an\\_eu\\_strategy\\_2018-09-19.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf)

интерес, который состоит в получении приемлемых для него гарантий нейтралитета энергетических и транспортных сетей и ее использования исключительно в рыночных целях.

Надо сказать к тому же, что в совместном заявлении ЕК и Высокого представителя практически нет конкретики. Неясно, что Европа может предложить в копилку сотрудничества.

Указание на риски — это слишком малый вклад Европы для того, чтобы играть роль первого плана в налаживании связей с Азией. Поэтому неудивительно, что реакция России была крайне сдержанной.

## Внутреннее развитие ЕАЭС

Эксперты ведут активное обсуждение результатов интеграции. На гравитационных моделях показана сложность наращивания товарооборота между крупными, весьма удаленными друг от друга государствами с низкой плотностью населения<sup>395</sup>, соответственно, необходимость значительных усилий для проведения в жизнь интеграционного проекта. Вместе с тем низкие темпы регионализации торговли не стали для ученых свидетельством бесперспективности ЕАЭС. Аналитики пришли к заключению, что определяющее значение для судьбы объединения имеет величина совокупного валового продукта, показатели ускорения роста ВВП и благосостояния каждого из государств-членов<sup>396</sup>.

И действительно, задача минимизации издержек допускает самые разные результаты на поле международного разделения труда, вплоть до «консервации сырьевой направленности» во внешней торговле; в отдельных сферах интеграция привела к развитию (созданию) совместных предприятий, в остальных, возникла конкуренция юрисдикций, развивается импортозамещение. Однако нет сомнения в том, что либерализация торговли выступила драйвером наращивания производственных мощностей в каждой стране объединения: сегодня национальные рынки более насыщены отечественными товарами и товарами партнеров по Союзу нежели ранее. При адекватном развитии технической стандартизации и вспомогательных контрольных органов это насыщение может перейти в рост качества товаров и услуг и снижение цен.

В оценке эффективности группировки необходим качественный анализ состояния рынка. Важным этапом видится идентификация барьеров. Учи-

---

<sup>395</sup> Количественный анализ экономической интеграции Европейского союза и Евразийского экономического союза: методологические подходы. — СПб.: ЦИИ ЕАБР. Доклад № 23. — 2014. 62 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://eabr.org/analytics/integration-research/cii-reports/kolichestvennyy-analiz-ekonomicheskoy-integratsii-es-i-eaes/>

<sup>396</sup> Либман А.М. Аналитическое резюме научно-исследовательской работы на основе Базы данных региональной интеграции ЕАБР. СПб.: ЦИИ ЕАБР. 2015. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://eabr.org/upload/iblock/224/analiticheskoe\\_rezume.pdf](https://eabr.org/upload/iblock/224/analiticheskoe_rezume.pdf)

тывая, что влияние нетарифных барьеров на экономики интегрирующихся стран может быть очень существенным, а его оценка — чрезвычайно сложная задача, рекомендованы прямые оценки издержек торговли, основанные на данных опросов предприятий ЕАЭС. В опросах же целесообразным принято затрагивать самые разные сюжеты, начиная от доступа товаров, конкуренции и госзакупок, заканчивая защитой интеллектуальной собственности, правилами происхождения товаров, отраслевыми и визовыми проблемами.

От работы законодательных, исполнительных, контрольных органов зависит формирование безбарьерной среды для бизнеса и безопасной среды для потребителя, обуздание неоправданных барьеров и высокое качество потребления. Поэтому институты Евразийского экономического союза в 2018 году как и прежде продолжают быть объектом конструктивной критики<sup>397</sup>. С одной стороны, отмечен быстрый прогресс, достигнутый в создании регулирующих норм. С другой — неспособность институтов ЕАЭС предотвратить торговые конфликты и минимизировать хитроумную деятельность государств-членов по защите своих интересов и рынков.

Наблюдается снижение энтузиазма институтов в вопросе передачи им компетенций от национального уровня, примат национальных интересов над интеграционными устремлениями. Даже Россия, пожалуй, наиболее заинтересованная в евразийской интеграции, активно противодействует развитию наднационального начала.

В достаточно острой критической форме эксперты продолжают характеризовать правила, регулирующие деятельность Суда ЕАЭС, называя их шагом назад в сравнении с достижениями Суда Евразийского экономического сообщества<sup>398</sup>. По мнению авторов, эти правила отражают отсутствие политической воли государств-членов к превращению Суда в эффективный орган, подобный Суду Европейского союза, и их недостаточную приверженность верховенству закона. Дело в том, что Суд Евразийского экономического сообщества с самого начала своего существования видел себя активным законотворческим органом. Ссылаясь на положение предыдущего Договора (о ЕврАзЭС) по обеспечению единообразного применения законодательства, Суд утверждал, что его решения оказывают влияние не только на стороны в конкретном деле, но и на все остальные стороны (в том числе и Комиссию)<sup>399</sup>.

<sup>397</sup> Boguslavskaya K. Eurasian Economic Union: a 6 months report. Russian analytical digest. — 2015. — №170. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Russian\\_Analytical\\_Digest\\_172.pdf](http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Russian_Analytical_Digest_172.pdf)

<sup>398</sup> Kembayev Z. The Court of the Eurasian Economic Union: An Adequate Body for Facilitating Eurasian Integration? (December 25, 2016) // Review of Central and East European Law. — 2016. — №41 (3,4). — С. 342–367; Karliuk M. Russian Legal Order and the Legal Order of the Eurasian Economic Union: An Uneasy Relationship // Russian Law Journal. — 2017. — №5(2) — С.33–52. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.russianlawjournal.org/jour/article/view/272/162>; Diyachenko E., Entin K. The Court of the Eurasian Economic Union: Challenges and Perspectives. Russian Law Journal. — 2017. — №5(2). — С. 53–74.

<sup>399</sup> Нешатаева Т.Н. К вопросу о создании Евразийского союза: интеграция и наднационализм // Международное правосудие. — 2014. — № 2.

Наставническим тоном Суд отпугнул своих естественных союзников — Комиссию и национальные суды. Активность суда оказалась слишком амбициозной, «плохо заземленной». У Суда не было никаких убедительных аргументов в попытке лишить государства-члены их монополии на создание правовых норм и права на практически неограниченное нормотворчество. Как результат, в Статуте Суда ЕАЭС теперь четко оговорено, что решения Суда не могут создавать новые правила, изменять или прекращать действие существующих правил, выходить за рамки вопросов, указанных в обращениях к нему, наконец, предоставлять институтам дополнительные компетенции. Целесообразны экспертные усилия по возврату компетенций Суду. Свидетельством повышения доверия к исполнительным и судебным институтам должны стать в том числе показатели доступности и эффективности обращений к ним<sup>400</sup>.

Эксперты констатируют также ряд ограничений, которые Договор о ЕАЭС накладывает на деятельность Евразийской экономической комиссии, снижающие ее реальные полномочия<sup>401</sup>.

Как итог, можно говорить о том, что на 2018 год оба института формируются как «политические игроки», имеющие свое видение евразийской интеграции и вовлеченные в соревнование наднационального и национального начал. Это соревнование присутствует и в европейской интеграционной модели, однако разница в том, что европейские институты уже преодолели период, когда их мнение стойко игнорировалось национальными властями, и заслужили авторитет и поддержку со стороны национального уровня.

## Сближение с европейской интеграционной моделью

Европейцы — создатели ряда интеграционных технологий и первопроходцы — никогда не накладывали запрет на копирование своего опыта. Европейская модель «не запатентована», напротив, европейцы всегда позиционировали ее как лучший образец и выражали заинтересованность в ее внедрении в других странах и регионах. Позитивное отношение европейцев к факту копирования не меняет даже тот факт, что заимствование идей и лучших практик осуществляет конкурирующая группировка.

<sup>400</sup> В развитие темы: Дьяченко Е. Б., Энтин К.В. Суд ЕАЭС о защите конкуренции. Соотношение национального и наднационального права. Конкуренция и право. 2017. № 4. С. 63–71. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share//direct/208635504>; Kalinichenko Paul. A Principle of Direct Effect: The Eurasian Economic Union's Court pushes for more Integration. 2017. [Электронный ресурс]. URL: [https://intr2dok.vifa-recht.de//servlets/MCRFileNodeServlet/mir\\_derivate\\_00001968/Kalinichenko%20Vertical%20agreements%20ed.pdf](https://intr2dok.vifa-recht.de//servlets/MCRFileNodeServlet/mir_derivate_00001968/Kalinichenko%20Vertical%20agreements%20ed.pdf); Karliuk M. Russian Legal Order and the Legal Order of the Eurasian Economic Union: An Uneasy Relationship. Russian Law Journal. 2017;5(2):33–52. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.russianlawjournal.org/jour/article/view/272/162>

<sup>401</sup> Karliuk M. The limits of the judiciary within the Eurasian integration process. Basic research program working papers. HSE series: LAW WP BRP 69/LAW/2016

Примечательно, что в 2018 г. международные исследовательские коллективы характеризуют цели евразийской интеграции, институциональную структуру, провозглашенные организационные принципы единства рынка ЕАЭС и его экономическую политику как поразительно напоминающие идеи и институты европейского интеграционного процесса<sup>402</sup>. Вместе с тем, как отмечено, это сходство пока неглубокое. Отчасти оно объяснимо молодостью объединения.

В 2018 году уже очевидно, что применение интеграционных технологий не дало ожидаемых политических результатов: не преодолена угроза фрагментации постсоветского региона; не ушел фантом советской империи, он все еще обуревают Запад; не исчезли опасения постсоветских государств за потерю суверенитета в интеграционном союзе.

Вероятность усвоения европейской модели к тому же снижена, так как источник модели не стимулирует адаптацию. Соответственно, ЕАЭС имеет больше возможностей для интерпретации модели. Важно еще и то, что у поставщика модели и импортируемых норм нет бесспорного авторитета в евразийских кругах. Европейская интеграционная модель не идеализируется элитами; их лейтмотив — избегать европейских проблем.

Европейская и евразийская модели принципиально расходятся в вопросе о месте государства в экономике и роли государственного суверенитета в политике. Авторитет и полномочия наднациональных институтов ЕАЭС слабы; институциональная система скрывает унаследованную с советских времен практику государственного регулирования. Элиты, ратующие за сильное государство, остаются доминирующей группой на евразийском пространстве. Это неудивительно, поскольку патриотизм — часть традиции, соответственно, патриотический лозунг «за сильное государство» близок и понятен постсоветскому обществу (даже если граждане в целом и разделяют фундаментальные ценности либеральной демократии, лежащие в основе модели ЕС). Однако под лозунгом партии власти «за сильное государство» элитам удастся сохранить высокий уровень государственного участия в управлении экономикой и возможность маневра в критических ситуациях, что, однако, преобразуется в неподконтрольность и коррумпированность многих видов деятельности, вывод госпредприятий из конкурентного поля.

Критики ЕАЭС говорят о «фасадной» формальной установке, отражающей базовые стандарты поставщиков модели и отсутствие глубинных механизмов, что ведет к снижению эффектов интеграции. Однако, вернее будет сказать, что европейская модель импортирована в те сферы, в которых потеря суверенитета не критична для государств-членов, хотя

---

<sup>402</sup> Emerson M., Kofner J. Technical Product Standards and Regulations in the EU and EAEU — Comparisons and Scope for Convergence. IIASA Report. Laxenburg. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/15727/1/2-Technical%20Product%20Standards%20and%20Regulations%20in%20the%20EU.pdf>



это и предопределяет отсутствие результатов в сферах, незатронутых интеграцией.

Таким образом, ЕАЭС — уже не упрощенная копия ЕС, элементы европейской конструкции использованы для того, чтобы создать союз сильных государств и реализовать амбиции его лидеров. Присутствует вера в то, что евразийская модель — не декорация, а опора государств-членов. Россия, крупнейшая страна в ЕАЭС, в культурном плане осознающая себя частью Европы, способна адаптировать европейскую интеграционную модель. Аппарат евразийских институтов — архитекторов евразийской модели — достаточно квалифицирован и способен на прорывные идеи путем соединения лучшего из того, что способны предложить либеральная демократия и государственное регулирование. Деятельность евразийских институтов и научного сообщества, нацеленная на достижение достаточной глубины сходства с европейской моделью, несет определенный посыл Евросоюзу к началу диалога с ЕАЭС. Правопорядок ЕАЭС был «вдохновлен» *acquis* ЕС и в конце концов, как надеются эксперты в области права, может преобразиться в «*acquis* ЕАЭС»<sup>403</sup>. Об этом говорит и практика согласования законодательства с лучшими европейскими практиками (правда, пока только в том случае, если в государствах-членах не возражают против такой адаптации).

В целом, в экспертной среде позитивно оценивают результаты председательства. России удалось обеспечить внимание внешних партнеров к Евразийскому экономическому союзу, активизировать обсуждение происходящих в нем событий и тем самым повысить потенциал его возможностей. Выполнена главная задача председательства — не допустить отчуждения ЕАЭС и в первую очередь самой России от глобального политического пространства, не создать угрозы социальной напряженности и политической нестабильности в регионе вследствие этого отчуждения. Россия продемонстрировала чувство солидарности с другими государствами ЕАЭС, учла их потребности как в самостоятельном взаимодействии с внешним миром, так и в использовании ее лидерских возможностей для продвижения своих интересов. Чтобы поддержать включенность государств-членов в глобальные цепочки добавленной стоимости сделан упор на открытости ЕАЭС для диалога с ключевыми партнерами на Западе и Востоке — Европейским союзом и Китаем. При этом учитывались «внутренние» задачи развития страны. За этот год Россия укрепилась как глобальный игрок, продолжила формирование своего полюса силы.

Удалось повысить вовлеченность экспертного сообщества в дела ЕАЭС, что должно обеспечить эффективный поиск выхода из проблемных ситуаций, адаптацию европейских интеграционных технологий, совершенство-

---

<sup>403</sup> Petrov R., Kalinichenko P. On Similarities and Differences of the European Union and Eurasian Economic Union Legal Orders: Is There the «Eurasian Economic Union Acquis»? // Legal Issues of Economic Integration. — 2016. — С. 295–307.

вание евразийской интеграционной модели. Подтвержденные научными работами черты сходства интеграционных моделей ЕС и ЕАЭС создают шанс для преодоления протекционизма на широком пространстве от Лиссабона до Владивостока.

О необходимости поиска новой парадигмы развития Союза открыто говорят экспертно-аналитические центры компетенций в России в год ее председательства в ЕАЭС. Они свидетельствуют о продолжающейся фазе формирования евразийской интеграционной модели. Государства и институты, в принципе, понимают, что сохранить интеграционную динамику, довольствуясь имеющимися инструментами, невозможно. Результаты сегодняшнего дня не гарантируют успеха в будущем. Эффективность ЕАЭС зависит от того, удастся ли его членам устранить изъяны в их интеграционном проекте.

Популяризация ЕАЭС, повышение профессионализма и влияния его органов, ликвидация остающихся непродуктивных барьеров в торговле, разработка правил честной конкуренции, работа над ошибками по критическим замечаниям — эти и другие задачи были сформулированы в период председательства России в союзе в 2018 году и переданы Армении, которая взяла на себя это ответственное бремя в 2019 году. Как показал 2019 год, наряду с названными проблемами и приоритетами, в повестке дня Союза происходит цифровая трансформация. Перейдем к ее рассмотрению в следующей главе.

# **РАЗДЕЛ VIII**

## **НОВЕЙШИЕ АСПЕКТЫ В РАБОТЕ ЕДИНОГО РЫНКА ЕС**

### **Глава 19**

#### **Единый рынок сегодня: проблемы, оценки, мнения<sup>404</sup>**

В 2018 г. Европейский союз отметил 25-летие создания Единого внутреннего рынка. Нынешнее состояние ЕВР — это результат постоянных целенаправленных усилий Евросоюза во имя получения убедительных свидетельств его успешности. Закономерно, что достижения ЕВР всегда носили главным образом качественный характер и обязаны его особому организационному устройству, содействующему передвижениям. В оценке европейской рыночной модели руководствоваться цифрами можно только с привязкой к ее идейной основе. Задача настоящей главы — обобщение устоявшихся организационных принципов и механизмов функционирования ЕВР и дополнение их статистической проекцией результатов этой модели.

#### **Эволюция модели**

Анализ положений Договора о функционировании ЕС позволяет уточнить, что это пространство очерчивает совокупность полномочий (компетенций) наднациональных институтов, а также прав экономических субъектов — акторов этого пространства — в вопросах передвижения. Под ЕВР следует понимать систему, включающую территорию, где действует свобода передвижения как принцип, способы достижения этого единства, такие как общее законодательство и экономическая политика,

---

<sup>404</sup> В главу вошли опубликованные материалы в: Кондратьева Н. Б. Модель интеграции рынков ЕС: четверть века спустя. // Современная Европа. 2018, № 6. С. 62–72; Кондратьева Н. Б. Единый внутренний рынок ЕС: итоги второго десятилетия // В кн.: Европейский Союз в XXI веке: время испытаний / Отв. ред.: О. Ю. Потемкина; под общ. ред.: О. Ю. Потемкина, Н. Ю. Кавешников, Н. Б. Кондратьева. М.: Весь мир, 2012. Гл. 5. С. 125–154.

направленные на упорядочение протекционистских барьеров, а также ожидаемые результаты — сближение условий хозяйственной деятельности, облегчение обмена и возможность снижения дефицита факторов экономического развития.

В рамках ныне модной среди европейских экспертов концепции устойчивости<sup>405</sup> история ЕВР видится историей профилактики, реагирования, адаптации к внешним и внутренним вызовам. Для укрепления своей устойчивости Европейский союз нашел метод — постоянное реформирование внутренней и внешней политики и актуализация норм. Это метод культивирования новых активов, расширения доступа к ресурсам, реагирования на такие объективные интеграционные издержки, как потеря суверенитета, утрата протекционистских барьеров как инструментов защиты отечественных компаний и рынков, возникновение деструктивных каналов влияния участников друг на друга, потеря части экономических акторов в результате их конкуренции, упрощение утечки мозгов и технологий от одних участников рынка к другим. Например, главный внутренний вызов для стран-участниц, который они приняли, став членами интеграционного объединения, — взаимное признание товаров и услуг друг друга. Отсюда — право ЕВР совершенствуется в ежедневном режиме.

### **Схема организации единого внутреннего рынка интеграционного объединения**

Направления регулирувания  Характеристики	Передвижения	Конкуренция
Объекты	товары, услуги, капиталы, лица	концентрация, монополизация, господдержка
Принципы	запрет дискриминации, свобода передвижения, гармонизация, взаимное признание, субсидиарность, пропорциональность	честная конкуренция
Методы	контроль, общие отраслевые рынки, право, реформирование и актуализация	контроль, общая отраслевая политика, право, реформирование и актуализация
Доказуемые результаты	новые торговые потоки, облегчение обменов, повышение качества, снижение издержек за счет экономии на масштабах, выход за пределы существующих возможностей, появление новых рентабельных видов деятельности	повышение разнообразия предложения, поддержание ценового механизма, снижение издержек за счет концентрации и кооперации

<sup>405</sup> Nathalie Tocci. Resilience and the role of the European Union in the world, Contemporary Security Policy, 2019. DOI: 10.1080/13523260.2019.1640342

Целевые параметры укрепления устойчивости макроэкономической среды	новые цепочки, рост включенности в экономику, расширение поля возможностей (как альтернатива недоказуемому повышению занятости), рост активов, доступ к ресурсам и лучшим практикам, снижение отставания от глобальных трансформаций	оздоровление экономики, переход на новый технический и экономический уклад
Риски потери устойчивости среды	потеря суверенитета, утрата инструментов защиты, возникновение деструктивных каналов влияния участников друг на друга	потеря части экономических акторов, утечка мозгов и технологий от одних участников рынка к другим, рост неопределенности перспектив

*Составлено автором*

Детальное представление о том, как эволюционировал ЕВР, вытекает из совокупности теоретических воззрений на экономическую интеграцию, а также практических результатов, которые были достигнуты в ходе укрепления его конструкции.

В соответствии с классической и неоклассической теорией свобода торговли на пространстве ЕВР стимулирует экономических акторов к поиску сравнительных преимуществ, в итоге, что важно, увеличивая предложение товаров и услуг в каждой его стране. Торговля товарами компенсирует недостаток дефицитных производственных факторов. Повышение эффективности, согласно классике, происходит за счет перемещения других факторов производства (например, капитала или людей), дополняющих экспорт товаров. В логике классики свобода содействует межстрановому сближению цен на товары и производственные факторы, выравнивая благосостояние стран. При этом конкурентная борьба — равновеликая ценность открытых рынков, движущая сила и причина выгод. Именно она генерирует импульсы для поиска сравнительных преимуществ, повышения качества и удешевления отечественных товаров, совершенствования разделения труда, специализации. Таким образом, на классической теории построены две опоры единства рынков — свобода передвижения и конкуренция. Неоклассика, к тому же помогла учесть риски, вытекающие из свободного передвижения и конкуренции, а именно — выигрыш для владельцев одних производственных факторов и проигрыш для других. Соответственно, рекомендовала целенаправленные усилия по более равномерному и социально справедливому перераспределению благ.

В логике альтернативных теорий ЕВР стал средой для экономики масштаба. Высока его ценность как источника повышенного спроса, позволяющего акторам торговли выйти за кривую своих возможностей, дополнительно снижать цену единицы продукции, увеличивать объем продаж и занятость, количество рентабельных видов деятельности, повышать разнообразие предложения. Качественный рост, сокращение производственных издержек и оздоровление экономики — результат внутриотраслевой

кооперации, создания межфирменных альянсов, производственных цепочек и обмена технологиями.

Вместе с тем не упущены из виду негативные стороны укрупнения бизнеса — монополизация рынка с последующей деформацией условий конкуренции из-за злоупотреблений доминирующим положением отдельных фирм. Поэтому оправданы меры в рамках национальной конкурентной политики по поддержке предприятий со слабыми финансовыми мускулами во избежание чрезмерной концентрации производства и капитала. Отметим также, что мыслителями и практиками оценены риски перехода отдельных предприятий на такие безответственные способы борьбы как снижение качества товаров и производственных условий, а также ответные национальные меры поддержки компаний, такие как налоговые льготы, защита географических наименований и уникальной продукции, разработка национальных торговых и технических правил. Названные меры были оправданы при условии, что они не служат одновременно скрытым орудием протекционизма.

Важно то, что ни идеи о преимуществах либерализации торговли, ни оборотные аргументы, о ее рисках, описанные в классических и альтернативных теориях, не упущены творцами ЕВР. Риски не стали поводом для отказа от либерализации; они были истолкованы как неизбежные издержки новых возможностей развития. Продолжают совершенствоваться регуляционные механизмы, для того чтобы помочь каждому субъекту ЕВР воспользоваться преимуществами свободы передвижения.

Допустимы два вида регуляционной деятельности (два направления регулирования): по организации передвижений и по организации конкуренции. Среди ожидаемых результатов можно назвать пространственное сближение условий хозяйственной деятельности, облегчение обмена и возможность снижения дефицита факторов экономического развития, новые торговые потоки, сниженные издержки в силу упорядочения либо упразднения протекционистских барьеров.

Объектами регулирования могут быть все возможные виды передвижений и процессы в конкуренции. Это и передвижения факторов экономической деятельности, например, капиталов или людей, или же передвижения результатов экономической деятельности — товаров, услуг, опять же, капиталов. Что касается сферы конкуренции, то возможно регулирование процессов монополизации, концентрации, господдержки.

Регуляционная деятельность опирается на организационные принципы, например, запрет дискриминации (основополагающий принцип ВТО), а также методы, такие как общее законодательство и экономическая политика по упорядочению протекционистских барьеров.

Принципы ЕВР и установки общей политики — воплощение либерального духа и главные ориентиры для его акторов. Анализ применения принципов ЕВР в решениях судебной инстанции по фактам ограничений свободы передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц позволяет утверждать,



что при толковании мер государственного протекционизма применяются экономические доводы.

Одни протекционистские меры истолкованы как злонамеренные и запрещены, чтобы поощрить новые торговые потоки и ликвидировать неоправданные издержки. Другие меры протекционизма оправданы, так как столь же важно поощрять свободу национальных торговых правил, конкуренцию торговых режимов как наиболее эффективный и экономный способ работы рыночного механизма. Руководствоваться одним каким-то принципом принято с оглядкой на другие; соответственно, понять картину ЕВР можно, складывая их, как пазлы, в определенном сочетании.

Принцип недискриминации направлен на борьбу с ограничениями торговли. Практика его применения позволила выработать два основных правила. Первое: запрещены выборочные хитроумные ограничения на передвижение товаров, услуг, капиталов и людей. Если государство накладывает запрет на ввоз в страну товара из каких-то разумных соображений (защиты морали, государственной безопасности, здоровья и жизни людей и животных, сохранения растений, национальных сокровищ или коммерческой собственности), то запрет должен в равной мере относиться к отечественной продукции, то есть его нельзя применять выборочно. Второе: запретительная мера возможна, если ее применять, не выходя за пределы необходимого для достижения целей запрета. Запрет не должен напоминать дискриминационную схему, отпугивающую иностранных производителей и вынуждающую их повышать издержки, а потребителя — отдавать предпочтение отечественному товару, в результате ведущую к отказу от создания новых торговых потоков. Таким образом, протекционистские меры соотнесены с ценностными ориентирами ЕС в экономической политике так, чтобы минимизировать ущерб его кредо — либерализму, но одновременно поддержать высокие жизненные стандарты и образ сильного игрока на мировой арене.

Взаимное признание правил, норм, стандартов государств-членов — второй столь же простой и оригинальный принцип преодоления барьеров на пути передвижения факторов и результатов экономической деятельности и сохранения свободы национальных торговых правил и норм. Назначение этого принципа — сокращать издержки, связанные с приобщением к требованиям целевого рынка; расширять палитру товаров и услуг, развивать экономику разнообразия. Взаимное признание дает потребителю возможность выбирать между относительно низкой стоимостью товаров/услуг или их повышенными качественными характеристиками.

Взаимное признание работает в сочетании с гармонизацией — третьим принципом. Гармонизация норм в пределах ЕС обусловлена необходимостью минимизировать неотзывчивость предпринимателей на запросы потребителей и требования охраны труда, а также направлять политику государств-членов, особенно тех, что беднее и сдерживают развитие социальных норм, чтобы привлечь инвестиции. В таких сферах как право потребителя, здоровье, окружающая среда, труд, территориальное развитие принуди-

тельная гармонизация стандартов и норм позволяет защитить социальные интересы и дополняет принципы свободы передвижения и взаимного признания.

Важно отметить, что гармонизация не тормозит высокотехнологичную экономику, но и избегает монополизации рынка передовым разработчиком. Национальные органы могут принимать жесткие национальные торговые требования и технические стандарты, превышающие гармонизированные общеевропейские нормы. Но в таких случаях, повышенные нормы обязательны к применению только на этом национальном рынке и могут быть использованы как дополнительное конкурентное преимущество, а гармонизированные нормы применяются на недискриминационной основе, как элемент солидарности с догоняющими государствами-членами. В итоге, задача гармонизации состоит в том, чтобы принести выигрыш всему рынку, создав предсказуемую безопасную для потребителей среду и совместив производственные процессы.

Необходимо отметить еще и то, что на пространстве ЕВР нет ничего окончательного. Национальные и наднациональные интересы перманентно конкурируют. Протекционистские меры запрещены ровно до тех пор, пока не будет доказан общественный интерес, преобладающий над свободой передвижения. В этом случае могут быть учреждены новые торговые правила и защитные меры. Однако рано или поздно кто-либо может потребовать доказательства правомерности введенных торговых правил. Такая ситуация неопределенности, опять же, подобна конкуренции, в которой результат зависит от силы аргументации сторон. И она выгоднее, чем заранее предопределенные условия.

Принципы ЕВР приводят национальные рынки с их стандартами и правилами в состояние самостоятельной коррекции; их применение не влечет за собой ухудшение благосостояния какой-то группы акторов; созданию единой правовой среды и контролю над исполнением правовых норм служат наднациональная конкурентная и экологическая политики, практически не затратные для ЕС и обременяющие (нормами) всех акторов ЕВР в равной мере. Наконец, поскольку интеграция не гарантирует быстрого выравнивания условий хозяйствования, на помощь приходит социально-ориентированное регулирование, предусматривающее расходы на региональное, сельскохозяйственное, транспортное, научно-техническое развитие из бюджета ЕС, однако не на основе перераспределения от богатых к бедным, ставящего одни страны в зависимость от других, а на основе доступа всех акторов к финансированию и конкуренции заявок. По результатам вышеизложенного следует заключение о том, что регулирование ЕВР стремится к Парето-оптимальности. Важно то, что предполагается выгода для всех стран-участниц, а не для какой-то одной.

Особо стоит отметить, что общие отраслевые политики, как и принципы, на которых строится ЕВР, определяющие допуск на рынки товаров, — это оптимальный по Парето самый дешевый для преуспевающих стран вариант

проявления солидарности с бедными. Этот довод также подтверждает экономичность модели ЕВР.

Чтобы обеспечить эффективную работу ЕВР, учреждены правовые, контрольные, перераспределительные и прочие вспомогательные механизмы.

Как видно, модель сложна в организации. И затратна. ЕС ежегодно тратит на содержание своего управленческого аппарата 10 млрд евро. Очевидно, что главные расходы идут на деятельность, связанную с регулированием ЕВР. Взамен государства-члены и компании имеют возможность влиять на формирование общей линии интеграции рынков, участвовать в обсуждениях будущих законов. Для этого есть обязательный порядок открытого обсуждения официальных сообщений Еврокомиссии, выражающих ее намерение изменить правовую ситуацию в том или ином сегменте ЕВР. В таких обсуждениях участвуют все заинтересованные акторы, в том числе из государств, не входящих в Евросоюз. Пожалуй, наиболее ярким примером стало практически общемировое обсуждение проекта Регламента № 1907/2006 об учреждении Европейского химического агентства и механизма регистрации, оценки, авторизации и ограничения химических веществ на пространстве единого рынка (REACH). Нельзя не упомянуть о возможности лоббирования интересов в технических организациях по стандартизации ЕС (CEN, CENELEC и ETSI). Юридические и физические лица отстаивают свои интересы в досудебном и судебном порядке.

Тем самым, ЕВР удобен для потребителей и экономических акторов. С одной стороны, эта система сводит к минимуму случаи, в которых потребитель выходит один на один с поставщиками некачественных товаров или услуг и поставлен перед необходимостью защищать свои права в судебном порядке. С другой стороны, система обеспечивает защиту поставщиков. Основанная на декларировании ответственности производителя/поставщика за качество, оценке товаров и услуг независимыми органами, ответственности государств за изъятие по причине несоответствия нормам, информировании, правилах перемещений, в том числе регистрации опасных товаров, диалоге между законодателями и субъектами законодательства, а не на запретах и штрафах (они применяются, когда другие меры воздействия исчерпаны), эта система не наносит прямого вреда отдельным отраслям и производствам, поощряет конкуренцию стандартов и норм, соревнование над-национального и национального начал.

## Противоречия и проблемы

Несмотря на привлекательность, в описанной модели есть свои слабые стороны. Главное, на наш взгляд, противоречие — ее несостоятельность за пределами ЕС. Второе противоречие проистекает из привлекательности пространства ЕВР для мировых компаний, так что сами европейцы оказываются в стесненных условиях. Способы поддержки европейских компаний

вызывают у внешних акторов недоверие. В США, к примеру, говорят так: американцы защищают конкуренцию, в то время как европейцы защищают конкурентов. В последние годы Евросоюз наращивает противодействие доминированию американских цифровых гигантов на пространстве ЕВР. В частности, отслеживает случаи предоставления неоправданных налоговых преимушеств.

Сложные отношения с внешними партнерами — это далеко не все. Упомянем и чисто внутренние проблемы.

Принцип взаимного признания регулирует менее половины региональной торговли товарами<sup>406</sup>. Производители все чаще попадают под удар вездесущей гармонизации, в которой с 1990-х гг. развиваются два направления: правовое и техническое. Неясно, как до сих пор удавалось уберечь от нее такие специфичные товары, как фуа гра (традиционное производство пришлось даже отстаивать в Суде ЕС), велосипеды, пищевые добавки, мебель. Ведь если судить в логике Европейской комиссии, согласно которой товар должен быть безопасен для окружающей среды и пользователя, то для перечисленных товаров тоже «неплохо» было бы разработать свои гармонизированные нормы. Техническая гармонизация распространилась на такие сферы, как ГМО<sup>407</sup>, строительство<sup>408</sup>, упаковка и маркировка опасных товаров<sup>409</sup>.

Однако, не меньше хлопот производителям доставляет национальное регулирование. Обратимся к материалам официального отчета ЕК 2002 г.<sup>410</sup> В сегментах рынка технических сложных и новейших товаров Комиссия выявляет много проблем. А ведь единому рынку на тот момент уже десять лет. Она замечает, что новые технические и торговые правила, выпускаемые в больших количествах государствами-членами с целью усиления безопасности национальных рынков, несут в себе угрозу функционированию ЕВР.

В рамках процедуры по Директиве 98/34/ЕС, описанной нами в главе о правовом механизме ЕВР, Комиссия получает на экспертизу ежегодно по 500 национальных законодательных инициатив. Согласно подсчетам экспертов<sup>411</sup> около половины обращений ведут к выработке со стороны Евроко-

<sup>406</sup> Young A. R. The Single Market. Deregulation, Reregulation, and Integration. — Wallace H., Pollack M.A. and Young A.R. (eds.) Policy-Making in the European Union. Series: New European Union series. Oxford University Press, Oxford, UK. 2010. P. 117.

<sup>407</sup> Право ЕВР по ГМО включает в себя Директиву 2001/18/ЕС о преднамеренном выпуске в окружающую среду таких организмов, Регламент ЕС № 1829/2003 о генетически модифицированных продуктах и кормах, Регламент ЕС № 1830/2003 об отслеживании продуктов и кормов, произведенных из ГМО и Рекомендацию Комиссии 2010/С 200/01 о мерах по предупреждению присутствия ГМО в посевах.

<sup>408</sup> Сфера строительства регулируется Директивой 89/106/ЕЭС о сближении законодательства государств-членов в области строительных материалов и Директивой 2010/31/ЕС об энергетике зданий.

<sup>409</sup> Регламент (ЕС) № 1272/2008 о классификации, маркировке, упаковке веществ и смесей (REACH).

<sup>410</sup> Second Biennale Report on the Application of the Principle of Mutual Recognition in the Single Market. Brussels, 2002. COM (2002) 419 final. P. 8.

<sup>411</sup> Anabela Correia de Brito, Jacques Pelkmans. Pre-empting Technical Barriers in the Single Market. CEPS Policy Brief. № 277. 2012. P. 7.

миссии комментариев или развернутых заключений, а примерно 15% проектов технических нововведений государств-членов блокируются со стороны Еврокомиссии в сотрудничестве с другими государствами-членами, то есть признаются противоречащими принципам и свободам ЕВР. Из этой впечатляющей статистики можно представить, сколь фрагментированным был бы европейский рынок, не будь у Еврокомиссии названного инструмента коррекции.

Наибольшее влияние национальное техническое регулирование оказывает на рынок сельскохозяйственных и пищевых товаров (особенно продуктов, содержащих витаминные добавки), упаковок, стройматериалов, продукции машиностроения, грузового и пассажирского транспорта. Почти во всех государствах-членах, как свидетельствует ЕК, товары перед внедрением на рынок проходят процедуру проверки соответствия. Экспортерам гораздо проще адаптировать свою продукцию к требованиям, существующим на целевом рынке, и предпочтениям местных потребителей, чем отстаивать в суде право беспрепятственного допуска на этот рынок (мы показали в главе об интеграции товарных рынков, что государствам-импортерам довольно часто удается защитить свои торговые правила). Посредством национальных торговых правил, а на деле — технических барьеров, государства-члены предъявляют особые требования к маркировке пищевых продуктов, составу продуктов питания и напитков, особенностям пищевых добавок и гигиены, свойствам материалов, контактирующих с пищевыми продуктами, качеству минеральной и столовой воды, оборудованию по обработке воды для потребления, генетически модифицированным продуктам. Лидерами технического регулирования выступают Франция и Германия. Эти страны предъявляют наибольшее число требований к поступающим на их рынок товарам, с одной стороны, поддерживают тем самым высокую планку качества товаров на торговых площадках и мобилизуют производителей, с другой стороны, выступают протекционистами. Страны-новички, Ирландия, Греция и Португалия предъявляют наименьшее количество «претензий» к товарам и услугам.

Чтобы призвать к дисциплине государства-члены, настроенные на протекционизм, и облегчить межстрановой торговый обмен, был принят Регламент ЕС № 2679/98 1998 г.<sup>412</sup>, позволивший Комиссии с помощью соответствующих решений в течение нескольких дней предотвращать «покушения» государств-членов на свободу движения товаров.

В 2001 г. принята Директива 2001/95/ЕС Европарламента и Совета о безопасности товаров<sup>413</sup>. Согласно данной норме товар считается безопасным или вызывающим незначительные риски, если он соответствует нормам государства, на территории которого осуществлялось его производство, устанавливающим санитарные требования и требования безопас-

---

<sup>412</sup> OJ L 337, 12.12.1998.

<sup>413</sup> OJ L 11, 15.01.2002, p. 4.

ности, и не противоречащим соответствующим требованиям Договора. В текст Директивы специально включено положение о «презумпции соответствия» товара в случае, если он произведен по национальным стандартам, совпадающим с опубликованными в «Официальном журнале» стандартами ЕС.

Представляется, что соблюдать принципы ЕВР государства-члены и компании могут и без подобного рода толкований, будь на то их добрая воля. Но ее нет.

В начале 2000 г. (спустя почти 30 лет с момента решения по делу Кассис) Европейская комиссия пришла к необходимости<sup>414</sup> выпуска специального Регламента о взаимном признании стандартов и норм. В 2008 г. Регламент Совета и Парламента за номером 764/2008<sup>415</sup> увидел свет. Однако и в нем есть лицевая и оборотная стороны. Лицевая его сторона подтверждает возможность компаниям государств-членов работать на всем пространстве единого рынка по национальным стандартам своей страны, предостерегает национальные контрольные органы от действий, тормозящих трансграничную торговлю, обозначает границы применения национальных превентивных мер безопасности на негармонизированных товарных рынках, подчиняет принципу пропорциональности национальные системы контроля качества продукции и допуска продукции на рынок (согласно данному принципу национальные процедуры проверки не должны увеличивать стоимость продукции и тормозить торговлю). Оборотная же сторона защищает целевые рынки, а именно обязывает соблюдать их действующие торговые правила, призывает государства-члены учредить «Пункты контакта» с предпринимателями (чтобы повысить осведомленность акторов ЕВР о национальных торговых правилах, существующих для различных видов продукции), предусматривает выпуск подробных списков товаров, на которые не распространяются акции по гармонизации.

Для дальнейшего содействия либерализации торговли в том же 2008 г. институтами ЕС был введен в действие Регламент 765/2008 об аккредитации сертификационных лабораторий и надзоре за процессами выхода товаров на рынок. Этим Регламентом, в частности, были унифицированы правила работы сертификационных лабораторий, а также оговорена ответственность государств за своевременное изъятие с рынка опасной продукции и продукции, маркированной маркой соответствия, но в действительности не отвечающей нормам ЕС.

Как было показано в соответствующей главе, обеспечение единства рынков услуг, капиталов и свободы передвижения людей составляет не мень-

---

<sup>414</sup> Internal Market Strategy Priorities 2003–2006. L. 2004.

<sup>415</sup> Во всех подробностях данный Регламент разбирается в: Rodolphe Munoz. Le principe de reconnaissance mutuelle et le règlement 764/2008. Chronique d'une future revolution? // Revue du Droit de l'Union Européenne. N 3. 2009. P. 513–546.



шую проблему. Для того чтобы принципы ЕВР и здесь стали реально действующими инструментами, ЕС выпустил множество частных и кодификационных нормативных актов. Важно отметить, что механизм проверки национальных правовых нововведений со стороны ЕС в данных сферах (такой, какой весьма эффективно действует на товарном рынке) отсутствует, а потому сохраняется высокий риск фрагментации этих рынков.

В общем итоге, с одной стороны, государственный и корпоративный протекционизм на пространстве ЕВР еще очень распространен. С другой стороны, нельзя не признать, что в своем стремлении обеспечить свободу, но одновременно надежность и безопасность внутреннего рынка Евросоюз оказался столь скрупулезным, что превратил экономику и право ЕВР в трудновоспринимаемое нагромождение практик и норм. Постоянно врываясь в повседневную жизнь, эти нормы снижают потенциал экономической активности и физической мобильности населения. Многие предприниматели и граждане не в состоянии полноценно реализовать себя и оценить все преимущества ЕВР.

Отсчет проблемы следует вести с Единого европейского акта, в котором, провозгласив свободу передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц через внутренние границы, было указано на необходимость завершения строительства единого рынка посредством принятия актов вторичного права, которые должны обеспечивать четкие условия доступа к конкретным товарам и услугам и регулировать ту или иную хозяйственную деятельность. Основная причина осторожности авторов ЕЕА — опасение за снижение качества предложения и перспектива чрезмерного открытия стратегических секторов экономики. И несмотря на то, что право ЕВР все прошедшие годы пополнялось в ежедневном режиме, в общем итоге потенциал единого рынка так и не удалось полностью реализовать из-за неустраненных лазеек в законодательстве, незаконной практики, игнорирования либо просто-напросто незнания акторами вступивших в силу норм. До сего времени не исключены ситуации, в которых свободу передвижения приходится отстаивать в суде. 80 % руководителей компаний (среди которых и экспортирующие компании, и компании-интроверты) критикуют ЕВР за отсутствие примата общих правил над правилами для каждого отдельного случая<sup>416</sup>.

Международные статистические ежегодники, представляя факты отставания ЕС от показателей развития стран и регионов-конкурентов, свидетельствовали, таким образом, о не вполне эффективной работе единого рынка.

---

<sup>416</sup> Internal Market: Opinions and experiences of Businesses in the 10 New Member States. Eurobarometer. Report. 2006. Flash EB № 190 [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl190\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl190_en.pdf). Internal Market: Opinions and experiences of Businesses in EU-15. Eurobarometer. Report 2006. Flash EB № 180 [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl180\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl180_en.pdf).

## Оценки

На экспертном уровне оценки и прогнозы эффекта ЕВР как инструмента-ускорителя темпов экономического роста представлены как отдельными учеными, так и коллективами. Первопроходцами в 1980-е гг. были группы высокого уровня во главе с П. Чеккини<sup>417</sup> и Т. Падоа-Скьоппа<sup>418</sup>; эффективность создания единого хозяйственного комплекса в 1990-е и 2000-е гг. анализировали В. Молле, Ж. Пелкманс, М. Йованович, П. Зилтенер, Л. Цукалис, И. Д. Иванов, Ю. В. Шишков и др.<sup>419</sup>, вопрос влияния ЕВР на социально-экономическое развитие ЕС изучили группы высокого уровня под руководством А. Сапира<sup>420</sup>, группа Генерального директората по экономическим и финансовым делам в составе Ф. Илzkович, В. Ковач, Н. Соуза, А. Диркс<sup>421</sup> и др.

Первая оценка эффективности ЕВР была дана в 1988 г. в Докладе Чеккини, зам. главы профильного директората. Утверждалось, что выгода от устранения издержек, возникающих из-за непродуктивных остаточных нетарифных барьеров, разделяющих государства Европейского экономического сообщества, составляет 5–6,5 % совокупного ВВПЗ. Показатель был получен путём расчёта сокращения издержек, возникающих от устранения или гармонизации физических, технических и налоговых препятствий на пути передвижения товаров, услуг, капиталов и людей (на тот момент насчитывалось примерно три сотни барьеров).

Последующие работы экспертов и официальные отчеты сводились к одному и тому же выводу: пространство либерализации остается во многом закрытым как для внешних, так и для внутренних акторов, полученные эф-

<sup>417</sup> Наиболее важные тезисы отчета Чеккини цитируются в монографии «1992 год: новые контуры Западной Европы». Глава IV Механизм единого рынка. — М.: Издательство «Мысль», 1992. Стр. 51–65.

<sup>418</sup> T.Padoa-Schioppa. Efficiency, stability and equity — A strategy for the evolution of the economic system of the European Community. Oxford University Press, 1987. 187 p.

<sup>419</sup> Molle W. The economics of European integration: theory, practice, policy. Aldershot: Ashgate. 2001. 600 p.; Jovanovic M. The economics of international integration. London: Cheltenham: Edvard Elgar. 2006; Regulating the internal market. Ed. by N. N. Shuibhne. Oxford. 2006. 370 p.; Ziltener P. The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations — and the reality. Review of the International Political Economy 11:5. December 2004. P. 953–979 [Электронный ресурс]. URL: <http://www2.ihis.aau.dk/political-economy/ZILTENER.pdf>; Tsukalis L. The New European Economy Revisited. 3rd ed. 1997; Pelkmans J. European Integration. Methods and Economic Analysis. 3rd ed. N. Y.: Prentice Hall 2006. 493 p.; Pelkmans J. Mutual Recognition in Good and Services: an Economic Perspective. ENERPI working paper № 16. March 2003. 37 p.; И. Д. Иванов. Единый внутренний рынок ЕС: свет, тени, историческая перспектива. /Современная Европа. № 2. 2004. Стр. 19–34; Шишков Ю.В. Формирование целостного хозяйственного комплекса. — 1992 год: новые контуры Западной Европы. — М.: Издательство «Мысль». 1992. — Стр. 160–188.

<sup>420</sup> An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Chairman of the Group André Sapir. July 2003. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>

<sup>421</sup> См.: Ilzkovitz F., Dierx A., Kovacs V., Sousa N. Steps Towards a Deeper Economic Integration: The Internal Market in the 21st Century / European Economy Economic Paper. Brussels, 2007. № 271. P. 8. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication784\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication784_en.pdf)

факты пока меньше расчетных, выгоды стран догоняющего типа развития от членства в нем недостаточны для сглаживания социально-экономических диспропорций; строительство ЕВР не завершено и происходящее на этом пространстве необходимо рассматривать в динамике; основные надежды следует возлагать в основном на повышение интенсивности работы рыночного механизма в среднесрочной перспективе, а не на прямые результаты ликвидации таможенных и технических барьеров, причем количественные результаты не следует переоценивать. Эксперты, работающие в русле неолиберальной теории, объясняют ростом конкуренции отсутствие заметных количественных изменений. А именно: борьба за долю рынка оборачивается дополнительными расходами; конкуренция подстегивает предприятия к реструктуризации и повышению технического уровня, на что требуются определенные финансовые ресурсы; «дорого» обходится соответствие жестким общеевропейским нормам охраны окружающей среды, здоровья и безопасности потребителей, а также внедрение множества общеевропейских технических стандартов, отражающих современный уровень развития науки и техники. Сторонники же неофункционалистской теории считают главной причиной наличие остаточных протекционистских барьеров, мошеннической практики либо сознательного неиспользования акторами ЕВР имеющихся возможностей. И. Д. Иванов пишет о противоречивых результатах строительства ЕВР так: «...процесс становления единого внутреннего рынка Евросоюза имеет свою диалектику, единство противоположностей»<sup>422</sup>. Даже в весьма оптимистичном Докладе Чеккини не предполагались кардинальные изменения в статистике социального развития государств-членов, показателях прибылей компаний и общего прироста ВВП. Реальные же данные на середину 1990-х оказались еще скромнее ожидаемых. Например, прибавка к ВВП и занятости на середину 1990-х гг. составила половину от прогнозной, примерно такой же она оставалась вплоть до кризиса — в среднем соответственно 2,2 % и 2,5 млн дополнительных рабочих мест. Как полагают эксперты ЕК<sup>423</sup>, эти цифры могли бы быть вдвое больше, если бы не остаточные нетарифные и особенно скрытые барьеры в торговле.

Надо сказать, что практически в каждом исследовании уделено внимание проблемам и недоделкам. При этом, однако, ни на экспертном, ни на официальном уровнях никогда минорных настроений не наблюдалось. Постоянно довольно высоко оценивается работа институтов, содействующих выполнению базовых функций единого рынка, таких как расширение торгового обмена (путем запрета дискриминационных барьеров) и сокращение издержек хозяйственной деятельности (за счет увеличения масштабов мо-

<sup>422</sup> Иванов. И. Единый внутренний рынок ЕС: свет, тени, историческая перспектива. /Современная Европа. № 2. 2004. С. 20.

<sup>423</sup> Ilzkovitz F., Dierx A., Kovacs V., Sousa N. Steps Towards a Deeper Economic Integration: The Internal Market in the 21st Century / European Economy Economic Paper. Brussels, 2007. № 271. P. 8. [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication784\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication784_en.pdf)

бильности факторов и результатов производственной деятельности, а также предоставления экономическим операторам возможности работать по своим национальным стандартам и нормам). В работе мы представили статистику по таким темам как блокирование национальной законодательной активности, идущей вразрез с принципами ЕВР, мобильность факторов и результатов экономической деятельности, объемы торговли, осуществляемой в соответствии с принципами взаимного признания и гармонизации и т.п.

Как неоднократно утверждалось, отделить эффект ЕВР от других влияний сложно. Например, активность институтов ЕС в деле либерализации сферы транспортных услуг способствовала снижению стоимости авиабилетов и авиаперевозок. В общем итоге снижение составило более чем 40 % в сравнении с началом 1990-х гг., во столько же возросло количество рейсов между государствами-членами ЕС. Но в эту динамику вмешивались и другие причины. Или же значительное снижение платы за телефонную связь (более чем вдвое по сравнению с показателем конца 1990 гг.), конечно, обязано ЕВР, но не полностью.

Вместе с тем у нас нет никаких сомнений относительно положительного результата от объединения рынков государств Евросоюза. Но многие результаты носят именно качественный характер.

Покупая в ЕС, например, пармскую ветчину, никто не беспокоится о том, действительно ли она пармская, отвечает ли искомым свойствам и рецептуре, потому что супермаркеты и продуктовые базары отвечают за происхождение и качество своего товара; житель Валлонии, решивший заправить свой автомобиль в Люксембурге, потому что там бензин дешевле, не задумывается над тем, что для этого необходимо пересечь государственную границу. Таких незаметных удобств на пространстве ЕВР великое множество. Граждане третьих стран, не говоря уже об экономических операторах, скорее замечают эти удобства объединения рынков, чем сами резиденты. А потому ЕврАзЭС и затем ЕАЭС стал рассматривать европейскую модель экономического развития как пример для подражания.

Некоторые жители ЕС вообще заявляют, что ЕВР не влияет на их повседневную жизнь. Причина в том, что его благ они либо не замечают (поскольку эти блага давно вошли в обиход), либо не хотят замечать. И действительно, провозглашенные свободы и наличие огромного массива регулятивных мер не гарантируют изменений в предпочтениях граждан. Многие фирмы продолжают пользоваться услугами местных поставщиков, несмотря на присутствие на отечественных рынках иностранных компаний. Привычки, устоявшиеся связи, традиции, предпочтение национальных стандартов качества и номенклатуры товаров, патриотические чувства, наконец, неустрашимый языковой барьер — все это влияет на отношение граждан к ЕВР. Французы и каталонцы принципиально не считают нужным учить языки соседей по ЕС; жители бельгийской Фландрии, хотя и учат в школе французский, не желают на нем говорить. И несмотря на то, что документы, не-

обходимые для продажи товара согласно принципу страны происхождения, могут быть составлены на языке страны продавца, он вынужден приравниваться к требованиям потребительского рынка.

В официальных отчетах начала XXI века<sup>424</sup> содержится понимание того, что позитивные импульсы ЕВР со временем затухают. Создание валютного союза в 1999 г. и осуществление пятого по счету и самого амбициозного расширения Европейского союза в 2004–2007 гг. были призвано оживить динамику экономических показателей. И действительно, в процессе расширения ЕВР на Восток экспортно-импортные возможности ЕС заметно упростились. С подготовкой восточного расширения в 1990 гг. показатель внешней торговли увеличился с 6,9 до 12,3 % совокупного ВВП в 2005 г (при том, что прибавка к совокупному ВВП от расширения была всего-то 5 %). Реализация другого проекта — экономического и валютного союза — сделала полноценной свободу движения капиталов. Благодаря активному нормотворчеству цена трансграничных переводов упала с 17–25 евро за каждую сотню до 2,5 евро.

Что касается выгод от создания ЕВР для населения, то три четверти опрошенных отмечают межстрановое выравнивание стоимости и повышение качества товаров массового спроса. Подавляющее большинство граждан ЕС не имеет никакого желания выезжать за покупками и обращаться за финансовыми услугами в другие государства единого рынка, поскольку товары и услуги сами приходят на национальные рынки.

Отсюда парадокс, о котором было упомянуто в теоретической главе: чем более свободными становятся межстрановые передвижения товаров, услуг и капиталов, тем меньше оснований остается у граждан ЕС менять место жительства в пределах пространства единого рынка. Если 30 % населения Союза хотя бы однажды и задумывались о переезде в другое государство-член, то в реальности всего 2,5 % (менее 15 млн) проживают вне родной страны.

Заметное повышение показателей мобильности населения ЕС вряд ли возможно. Слишком много сдерживающих факторов. Главный из них — сам единый рынок. Все можно купить в своей стране! К тому же, переход на единую валюту облегчил сравнение цен и, соответственно, ускорил сближение цен на аналогичную продукцию. По наблюдениям, межстрановые различия в розничных ценах на товары повседневного спроса невелики. Что касается таких товаров как автомобили, то государства, стараются сдерживать покупательную активность своих граждан на рынках других государств-членов путем введения налога на регистрацию иностранных автомобилей, поднимающего цену до уровня, существующего на национальном рынке. Европейская комиссия до сих пор не высказывалась против такой формы дискриминации иностранных товаров.

---

<sup>424</sup> См., например: First report on the implementation of the Internal Market Strategy 2003–2006. European Commission. 2004.

Сдерживающим фактором является желание говорить на родном языке. Каждый второй гражданин ЕС не владеет иностранными языками. Для множества людей — это сознательная и принципиальная позиция, их социокультурный выбор. 50 % опрошенных отмечают необходимость общения на чужом языке в качестве главной причины отказа от смены места жительства в пределах ЕС<sup>425</sup>.

Низкая мобильность населения является следствием низких шансов найти работу<sup>426</sup>, нелояльности национальных властей и потенциальных нанимателей к приезжим из других государств-членов, несмотря на то что эти «иностранцы» — граждане ЕС, наконец, нераспространения принципа взаимного признания на сферы занятости и социальной защиты. В области свободного передвижения лиц господствует принцип запрета дискриминации или равного обращения к отечественным и иностранным гражданам, причем в ущерб другим принципам ЕВР, в том числе и самой свободе передвижения лиц.

Отчеты и опросы общественного мнения выделяют немало отрицательных показателей и фактов, подтверждающих, что незавершенность в создании ЕВР. Так, в 2000 г. пресса оскандалила власти земли Баден-Вюртемберг, которые отказали в пособии итальянцу, прожившему в Германии 41 год. Чиновники оправдывали свой отказ всего лишь тем, что проситель в свое время не обратился за видом на жительство. Такое неправомерное поведение уполномоченных органов — не редкость для ЕС.

Проблемной остается ситуация на направлении борьбы с пиратством и контрафактом. По относительно недавним подсчетам Европейской комиссии, несовершенство законодательства ЕС в сфере защиты интеллектуальной собственности является причиной потери 17 000 законных рабочих мест ежегодно из-за пиратства и подделок; 20 % продаж одежды и обуви приходится на поддельные товары<sup>427</sup>. Еще примечательнее то, что почти треть граждан ЕС (согласно данным июньского 2009 г. Евробарометра) оправдывает по тем или иным причинам приобретение контрафактных товаров, 40 % молодых людей покупают контрафактную продукцию в Интернете. Искоренить пиратство и продажу контрафакта полностью вряд ли возможно, несмотря на усилия институтов ЕС, ведь проблема во многом затрагивает уязвимые слои европейского общества — бедняков и мигрантов, которые и являются основными потребителями такой продукции.

Надо сказать, что Еврокомиссия весьма регулярно высказывается неудовлетворительно о работе единого рынка и берется за его «капитальный ремонт». Так, заметная часть принятой в 2000 г. Лиссабонской стратегии

<sup>425</sup> Singe Market News. 2010, № 58.

<sup>426</sup> В помощь гражданам, ищущим работу на пространстве ЕВР, существует Сеть европейских служб занятости (EURES). См., например: Opinion on the freedom of movement for workers in the single market. Economic and social committee, 28–29 March. Luxembourg. 2001.

<sup>427</sup> Например, Internal Market Strategy Priorities 2003–2006. L. 2004, p. 19.



ЕС, в которой была поставлена цель строительства наиболее динамичной и конкурентоспособной экономики, посвящена именно ЕВР. В Стратегии, в частности, были поставлены конкретные задачи по ликвидации барьеров на пути передвижения услуг, интеграции почтовых, телекоммуникационных, финансовых рынков, открытию рынка госзаказов, ускорению либерализации в сфере снабжения газом и электроэнергией, снижению объемов господдержки, принятию на пространстве ЕВР общих правил электронной торговли, усилению межстрановой мобильности студентов, преподавателей, исследователей и созданию единого исследовательского пространства. Как показано в соответствующих главах, большая часть этих задач была реализована.

Спустя десять лет Европейская комиссия вновь задалась амбициозной целью «примирить» и сбалансировать развитие рынка и общества. В Акте о едином рынке, выпущенном в канун двадцатилетия ЕВР, она наметила внушительный ряд актуальных экономических и социальных задач. Причем сформулированы они были в русле «Стратегии основанного на знаниях устойчивого и всеобъемлющего роста» (являющейся последней версией Лиссабонской стратегии)<sup>428</sup>. Среди приоритетов — поощрение инноваций, защи-

<sup>428</sup> В предисловии к Стратегии, подписанном Ж. М. Баррозу, обрисована основная цель в сфере экономического развития на период до 2020 г.: с опорой на сильные стороны, такие как талантливая рабочая сила, технологии, промышленная мощь, единый рынок, единая валюта, социально ориентированная рыночная экономика, демократические институты, традиция экономической солидарности, внимательное отношение к окружающей среде и культурному многообразию, уважение равенства между мужчинами и женщинами, наконец, опыт в коллективных действиях, Европейский союз должен показать свою способность генерировать устойчивый рост. Далее в основной части документа очерчен набор задач в пяти сферах: занятость, научные исследования и инновации, изменение климата и энергетика, образование, борьба с бедностью. Часть задач перенесена в новую Стратегию из Лиссабонской, поскольку кризис и другие факторы не дали возможности решить их до 2010 г. Например, уже знакомы такие задачи и лозунги, как: 75 % трудоспособного населения в возрасте от 20 до 64 лет должны быть заняты; 3 % совокупного ВВП ЕС должны инвестироваться в сферу НИОКР; на 30 % должны быть сокращены вредные хозяйственные выбросы в окружающую среду, доля возобновляемых источников в конечном потреблении энергии должна быть доведена до 20 %; молодым людям должна быть предоставлена возможность получать высшее образование; число европейцев, живущих ниже национального уровня бедности (а это, напомним, 60 % от среднего дохода в каждом государстве-члене) должно быть уменьшено на 25 %.

В Стратегии особо отмечается, что уровень занятости в ЕС — в среднем 69 % ЭАН — по-прежнему ниже, чем в других частях мира. Низкие показатели занятости женщин (в странах ЕС занято только 63 % трудоспособных женщин, мужчин же 76 %), а также показатели занятости в предпенсионном возрасте (в ЕС лишь 46 % ЭАН в возрастной категории от 55 до 64 лет имеют работу против 62 % в США и Японии). Ускоряется процесс старения населения. Государства ЕС тратят на НИОКР менее 2 % ВВП, тогда как США 2,6 %, а Япония 3,4 % ВВП. Только каждый третий житель ЕС в возрастной категории от 25 до 34 лет имеет высшее образование, в то время как в США этот показатель равен 40%, в Японии — 50 %. 8 % занятых имеют доходы ниже черты бедности.

Ответом на эти проблемы, как определено в Стратегии, должна стать программа строительства Европейского исследовательского пространства, укрепление энергетической безопасности, улучшение работы транспортной системы, повышение эффективности использования ресурсов, охрана здоровья и окружающей среды, улучшение рамочных условий для инноваций и патентной активности. Государства-члены должны укреплять сотрудничество между университетами, исследовательскими и бизнес-структурами, нацеливать учебные программы на творчество, инновации и предпринимательство, оказывать содействие мобильности студентов (в том числе с опорой на действующие уровни ЕС программы в сфере мобильности Эрасмус, Эрасмус Мундус, Темпус и Мари Кюри), поощрять стремление молодежи продолжать обучение, оказывать справочные услуги в целях облегчения поиска работы. →

та творчества, создание новых возможностей для устойчивого роста, укрепление социальных прав и поощрение мобильности граждан. В конце 2012 г. ЕК обнародовала конкретизирующий план — Акт о едином рынке — II, относящийся непосредственно к четырем сферам — инфраструктура, электронная торговля, свобода передвижения лиц, защита прав потребителей.

Символичное название «Акт о едином рынке» (Single Market Act) перекликается с названием Акта 1986 года — Single European Act, закрепившего тогда цель и дату завершения создания единого рынка. По степени же важности посылов Акт о едином рынке представляет собой проект новой Белой книги, подобной той, что была выпущена Комиссией в 1985 г. под названием «Проект 1992». Наконец, по содержанию он является переработкой Доклада Марио Монти, вышедшего в свет 9 мая 2010 г. в День Европы и озаглавленного «Новая стратегия для единого рынка. На службе у европейской экономики и общества». В нем проф. Монти, вдохновленный председателем ЕК Ж. М. Баррозу и получивший от него 20 октября 2009 г. все необходимые полномочия, на 107 страницах наметил всеобъемлющую стратегию действий и основные рекомендации по укреплению четырех свобод<sup>429</sup>.

В частности, предложены меры по снижению остроты социальных последствий переездов. Во-первых, на общественное обсуждение выдвинут проект пенсионной директивы. В рамках пенсионной реформы предусмотрен переход на автоматические взаимные перечисления, учет фактов работы у соседей по единому рынку не только для целей взимания отчислений в фонд будущей пенсии, но и для расчета общего трудового стажа. Во-вторых, предполагается значительно расширить сферу действия европейской карты медицинского страхования. Сегодня ею пользуются 37 % населения ЕС.

25-летие Единого внутреннего рынка (2018 г.) стало поводом для активизации количественных исследований этого феномена мировой экономики. Как в документах ЕС, так и в европейских центрах компетенции критически рассмотрена методика расчёта эффектов ЕВР. На фоне весьма высокой официальной оценки обозначены основные внутренние и внешние вызовы нынешней стадии его развития.

---

→ Перечисленные в Стратегии задачи предполагается решать с опорой на имеющиеся в распоряжении ЕС инструменты — общий бюджет, механизмы управления единым рынком и валютным союзом, действия на международном уровне. Особая роль в Стратегии отводится новой хозяйственной политике ЕС, в рамках которой будет осуществляться дальнейшая модернизация систем государственных закупок, господдержки и других правил конкуренции, упрощение и интернационализация деятельности МСП, обеспечение эффективного доступа к единому рынку, развитие европейской стандартизации, становление инструментов для решения глобальных задач и проектов, таких как «Галилео» и ГМЕС (Глобальная система мониторинга окружающей среды).

«Европа 2020. Стратегия основанная на знаниях устойчивого и всеобъемлющего роста» [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_en.pdf)

<sup>429</sup> На сайте ЕК ([Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/index_en.htm)) размещены результаты публичных дебатов, первоначальная и итоговая версии Акта.

Среди официальных публикаций по тематике ЕВР, выпущенных институтами Европейского союза в 2018 г., отметим Сообщение Европейской комиссии от 22 ноября «Единый рынок в меняющемся мире; необходимо сохранить приверженность уникальному активу»<sup>430</sup>. Документ заслуживает внимания за содержащийся в нём ряд посылов на ближайшее будущее. Главный из них обозначен в самом названии — продолжить работу по совершенствованию ЕВР и следовать целям, ради которых этот рынок был построен. Наряду с неблагоприятными тенденциями, в том числе потерей позиций Евросоюза в глобальной торговле, о которой в сообщении сказано вполне откровенно, отмечается высокая эффективность ЕВР. Она измеряется 8,5 % валового внутреннего продукта Союза. Это самая высокая оценка за всю историю наблюдений<sup>431</sup>. Тем самым официальный Евросоюз утверждает, что эффективность от единства рынков государств-членов не только не снижается, как это может показаться, но, напротив, растёт. Почему?

Понятно, что оценка чрезвычайно сложна в деталях, так как количество переменных, включаемых в анализ, с годами увеличилась. Так, в последние десятилетия право ЕВР проникло в такие сферы, как госзакупки, безотходная экономика, низкоуглеродная, наконец, цифровая экономика. Методика нынешней официальной оценки основана на предшествующих исследованиях, дополненных оценкой выгод от перехода на очередные европейские законы. Эксперты суммируют возможные выгоды для экономик государств — членов ЕС от принятия регламентов и директив ЕВР и европейских технических стандартов, дополняющих или заменяющих национальные, с двух различных сторон — со стороны спроса и со стороны предложения. Влияние на спрос заключается в том, что потребители получают больше возможностей рассматривать товары и услуги с точки зрения их заменяемости на аналоги из других стран Евросоюза. Наднациональное регулирование ведёт к снижению монопольной власти как отечественных, так и импортных товаров и услуг. В результате, благодаря росту ценовой и качественной конкуренции, увеличивается потребление. Влияние на предложение заключается в том, что фирма, производящая товары для домашнего рынка и на экспорт в пределах пространства ЕВР, больше не обязана организовывать производство в соответствии с различными технологиями и нести издержки по приобщению к целевым рынкам. Гармонизация стандартов приводит к устранению такого типа издержек и, соответственно, снижению цены товара. Это приводит к повышению общей производитель-

<sup>430</sup> Single Market in a changing world: A unique asset in need of renewed political commitment. Brussels, 22.11.2018 COM(2018)772.

<sup>431</sup> Подробный обзор оценок Европейской комиссии и ведущих центров компетенции (RAND Europe (Брюссель/Кембридж), CEPS (Брюссель), Europe Economics (Лондон), GHK International (Лондон), Bertelsmann Stiftung (Германия) о влиянии ЕВР на экономический рост, занятость, благосостояние, структурные особенности экономик см. в: Zsolt Pataki (2014). The Cost of Non-Europe in the Single Market. «Cecchini Revisited». An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market. European Parliamentary Research Service. September.

ности экономики. Не вызывает возражений также включение в расчёт ожиданий от перераспределения рабочей силы и капитала из менее эффективных в более эффективные юрисдикции, а также от так называемого эффекта оздоровления экономики благодаря перераспределению активов в пользу более эффективных операторов. Однако в качестве критики официального подхода стоит подчеркнуть, что в расчёт включена не реальная, а именно вероятная выгода от устранения барьеров и выявленных нарушений европейских норм, как и задержек с их принятием со стороны некоторых стран. Важно учитывать и то, что эффект ЕВР «на выходе» будет меньше из-за затрат «на входе», а именно, затрат на подстройку под наднациональные требования и более жёсткие условия конкуренции. Нельзя также снимать со счетов вероятность исчезновения уникальных товаров, рассчитанных на элитарный платёжеспособный спрос. В современных условиях широкой открытости и наличия на рынках практически всей палитры товаров, массовый потребитель чаще ориентируется на низкую цену и среднее или даже низкое качество. Отсюда — производители уникальной продукции с высокими издержками оказываются в проигрыше, вынуждены подстраиваться под массовое производство. Разнообразие предложения сокращается. Таким образом, возникает необходимость в поддержании предложения путём защиты географических наименований, поощрения НИОКР, а также контроля надлежащего исполнения принципа взаимного признания национальных стандартов и норм. В итоге, цитируемая официальная оценка не безусловна и требует критического осмысления.

Несмотря на очевидный рост торговли, передвижения людей капиталов и инноваций, выгоду для экономических акторов от устранения барьеров, выгоды для потребителей от усиления конкуренции, аналитики не снимают с повестки дня вопрос об устойчивости европейской экономики перед внутренними и внешними вызовами. Опять же, почему?

Мы уже отметили, что единый рынок требует расходов на его поддержание, а именно на контроль исполнения норм, устранение злонамеренной практики и нормативное обустройство новейших секторов. С одной стороны, основополагающие принципы субсидиарности, пропорциональности, взаимного признания национальных стандартов, норм, практик задают верхний предел развитию наднациональных норм. С другой стороны, объём наднациональных полномочий неуклонно повышается. Количество европейских норм прирастает в среднем на две в месяц (по авторским подсчётам). Соблюдение же законов ЕВР не является стопроцентным. Государства-члены независимо от экономического положения зачастую не готовы принять, перенести в национальные законы и реализовать конкретные меры, предложенные Комиссией и согласованные на самом высоком уровне. Даже когда они выражают политическую поддержку дальнейшей гармонизации, то лукаво запаздывают с продвижением европейских правил, что нередко приводит к судебным расследованиям. За последние десять лет был достигнут прогресс в транспонировании директив ЕВР. Количество дирек-

тив, перенос которых в национальное законодательство проходи с задержкой по срокам, сократилось до приемлемого уровня (с 6,3 % в 1997 г. до 0,9 % в 2017 г.). Тем не менее ЕК видит проблему с надлежащим соблюдением законодательства. Она встревожена фактами несоблюдения сроков транспонирования 16-ти директив, из-за чего произошёл срыв их вступления в силу в период между декабрём 2017 г. и маем 2018 г. На июнь 2018 г. он составил 25 %. А по трём директивам о государственных закупках, которые должны были быть перенесены в национальное право к апрелю 2016 г., Комиссия в том же июне 2018 г. обнаружила 58 нарушений в 21 государстве — члене ЕС<sup>432</sup>. Очевидно, нормотворчество вызывает неудобства в догоняющих странах ЦВЕ и стагнирующих странах Юга. ЕВР отнимает у них конкурентные преимущества, заключающиеся в низких издержках и низкой стоимости их товаров и труда. Более того, ЕВР парадоксальным образом бьёт также по состоятельным экономикам, сокращая их шансы на лидерство. И те и другие страны вынуждены проводить политику, которая им «не нравится»<sup>433</sup>.

Ответный удар по целостности Евросоюза, как известно, уже был нанесён решением о выходе одной из самых благополучных стран-членов — Великобритании. Часть её национальных норм была жёстче европейских, что стало в своё время предметом разбирательств в Суде ЕС.

Лояльность аутсайдеров к нормам ЕВР продолжают субсидировать через общий бюджет. Учитывая, что отсутствует заметный прогресс в деле снижения социально-экономических диспропорций, что подтверждено документально<sup>434</sup>, маловероятно, что благополучные страны освободятся от бремени донорства. Британцы — ярые противники системы бюджетного перераспределения, принятой внутри Евросоюза — уходят, что меняет расклад сил на бюджетных «торгах». Проблема стран-получателей в том, что сейчас им крайне не хватает аргументов для ответа на вопрос, зачем в них вкладывать средства.

В последние годы Европейский союз столкнулся сразу с несколькими внешними вызовами. Во-первых, это ускоренный рост нерегулируемых экономик, свободных от соответствующих расходов, главным образом Китая. Доля Евросоюза в глобальной торговле товарами и услугами сократилась с 19 до 16,7 %, а доля Китая выросла с 9,3 до 13,4 %. Китаю удалось потеснить даже США, хотя и не столь заметно. Те же тенденции наблюдаются на рынках капиталов: если до 2008 г. страны ЕС были основными получателями глобальных ПИИ, то с 2008 г. начинается сдвиг в распределении ПИИ

<sup>432</sup> Single Market Scoreboard 07/2018 [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm#maincontentSec4](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#maincontentSec4)

<sup>433</sup> Marian L. Tupy. The European Union: A Critical Assessment Cato Institute Economic development bulletin No. 26. June 22, 2016. URL: <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/edb26-revised.pdf>

<sup>434</sup> Subsidiarity and Proportionality in the Single Market. An EU fit for inclusive growth. Bertelsmann Stiftung, 2018. P. 13–19. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/9/469/1544453164/subsidiarity-and-proportionality-in-the-single-market.pdf>

в пользу догоняющих экономик, опять же главным образом Китая. Во-вторых, выбор, который государства-члены всё чаще делают в пользу партнёров за пределами ЕС<sup>435</sup>. Рост внерегиональной торговли стал следствием ускоренного развития новых технологий, открывших огромные возможности для снижения издержек на транспорт и связь. В-третьих, заморозка переговоров о Трансатлантическом торгово-инвестиционном партнёрстве. Альянс с США, чья конкурентная стратегия также опирается на экономику знаний и верховенство закона, должен был создать противовес влиянию моделей, опирающихся на социальный демпинг или государственную финансовую поддержку. Однако он не состоялся именно из-за разногласий по методам регулирования экономики. За 2017 г. ПИИ в ЕС снизились почти в десять раз (37 млрд против 340 млрд в 2016 г.)<sup>436</sup> из-за массового изъятия средств американскими компаниями, а также ужесточения европейской процедуры проверки ПИИ на предмет их «чистоты», что отпугнуло инвесторов из СНГ и Азии. Европейские политики призывают к объективной оценке стоимости ЕВР. Для этого они предлагают опираться на опыт 1980-х гг. В частности, Марио Драги, Президент ЕЦБ, в докладе на конференции, организованной Школой управления Hertie, Институтом Жака Делора и Фондом Бертельсмана в Берлине 19 сентября 2018 г., напомнил, что благодаря трём компонентам — дальновидности, тщательному анализу и откровенному обсуждению проблем — Жак Делор смог преодолеть «фундаментальные различия во мнениях» и «ментальные оговорки»<sup>437</sup>, характерные для политического климата того времени. В то время лидеры сосредоточили внимание на раскрытии и популяризации потенциала европейской интеграции. Упор был сделан на инвентаризации протекционистских барьеров, проникновении интеграции в смежные сферы (например, отмены виз для граждан государств-членов к признанию их избирательных прав, профессиональных дипломов и пенсионных прав) и развитие вспомогательных учреждений<sup>438</sup>. Без них пользы для потребителей и экономических акторов могло бы и не быть. Европейские лидеры того времени говорили о низком росте как об общей проблеме и предложили использовать единство рынков как инструмент для её решения. Институты также стремились к тому, чтобы взаимное открытие рынков сопровождалось мерами, обеспечивающими его справедливость. А эти меры в свою очередь ложились пропорциональным бременем на государства и предприятия, для того чтобы сделать безусловными преимуществами для граждан, потребителей. Таким образом, Единому

<sup>435</sup> См. статистику, например: John Weeks. Does the EU «single market» foster trade? Prime. June 28. 2018. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.primeconomics.org/articles/does-the-eu-single-market-foster-trade>

<sup>436</sup> Large fall in EU Foreign Direct Investment flows in 2017 13.07.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180713-1?inheritRedirect=true>

<sup>437</sup> Mario Draghi. Economic and monetary union: past and present. Speech. 19.09.2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html/>

<sup>438</sup> Stefano Micossi. Thirty Years of the Single European Market. Bruges European Economic Policy Briefings №41, 2016. P. 16



рынку была отведена важная общественная функция по созданию общего жизненного пространства, для которого характерен широкий выбор, высокое качество и доверие к товарам и услугам, которых нет нигде в мире. За четверть века торговля товарами внутри ЕС выросла в четыре раза (с 800 в 1994 г. до 3063 млрд евро в 2015 г.). Значительно увеличилась численность граждан, проживающих в другом государстве-члене (с 4,6 млн в 1995 г. до 16 млн в 2015 г.). Хотя работающих за пределами страны своего гражданства на пространстве ЕВР не так много — 11,3 млн чел., что составляет только 3,7 % от общей численности рабочей силы в ЕС<sup>439</sup>. Этот инструмент активизации конъюнктуры и облегчения торгового обмена не сработал «на все сто» только потому, что его добавочная стоимость частично съедается издержками по соблюдению норм. Однако очевидно, что лидерство в глобальной экономике требует затрат на его поддержание.

Итак, ЕВР подобен велосипеду; если не крутить постоянно педали, тормозит и теряет устойчивость. Достижения единого рынка со временем девальвируются. Поэтому строительство ЕВР будет вестись, по всей вероятности, бесконечно; по мере выполнения одних задач, другие, еще более сложные, будут ставиться.

Решение задачи реализации потенциала ЕВР предполагает разное качество усилий. Для институтов ЕС — это бесконечное рутинное нормотворчество и растущий как снежный ком объем работы по контролю. Для государств-членов — это обязанность регулярного приведения национального законодательства в соответствие с принятыми на наднациональном уровне нормами. Для экономических операторов — это необходимость постоянно-го повышения уровня знаний о законодательных нововведениях.

Государства-члены несут ответственность за несвоевременное и некорректное перемещение в национальное законодательство принятых на уровне ЕС директив. Так, если государство-член уклоняется от выполнения данной обязанности, Европейская комиссия неминуемо прореагирует на это. В соответствии со статьей 259 Договора о ЕС Комиссия сначала представляет мотивированное заключение, дающее возможность государству исправиться или предъявить свои соображения по данному вопросу. В отсутствии должных действий со стороны государства в течение определенного срока дело может быть доведено до Суда ЕС. Несмотря на этот строгий порядок, темпы транспозиции до недавнего времени отставали от предписанных в директивах. Правовая недисциплинированность властей государств-членов наносила серьезные удары по авторитету и репутации единого рынка. Для многих стран ЕС вошло в правило «запаздывать» с имплементацией и не торопиться исполнять «неудобные директивы», и таких директив ежегодно оказывалось до половины. В 1997 г. дефицит транспозиции доходил по отдельным странам до 10 %. Поэтому в 2001 г. главами государств и пра-

<sup>439</sup> 25 years of the EU Single Market: Key achievements (2018) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20180116RES91806/20180116RES91806.pdf>

вительств было принято решение о том, что ежегодно средний по странам ЕС дефицит этой транспозиции не должен превышать 1,5 % от общего количества вступивших в силу директив. Чтобы спуститься ниже данного порогового значения потребовалось шесть лет усилий<sup>440</sup>. На заседании Евросовета в Брюсселе в 2007 г. была поставлена более сложная задача сокращения дефицита до 1 %.

Проблему нельзя назвать решенной и сегодня. Все-таки в среднем уходит еще примерно семь месяцев с назначенной даты вступления в силу новой директивы, прежде чем правовой акт полностью отобразится в национальном праве всех государств-членов. И хотя средний дефицит транспозиции сократился до целевой отметки, в общем же итоге примерно 5 % норм ЕВР не работают, так как либо одно, либо несколько государств их не приняли. Кроме того, государства-члены в защитных целях порой нарушают положения вступивших в силу правовых актов ЕС. Воздействовать на неосознательные государства в какой-то мере помогает учрежденное на официальном сайте Европейского союза Индикаторное табло ЕВР, отражающее состояние дел в данной сфере. Для должников оно стало своеобразным «позорным столбом».

Уровень знаний общества и бизнеса о едином рынке все еще низок. По данным опроса<sup>441</sup>, проведенного в канун пятнадцатилетия ЕВР, лишь 30 % респондентов знали, что в случае переезда на постоянное место жительства в другое государство-член, смогут голосовать на местных выборах и выборах в Европарламент; более 40 % респондентов в восьми государствах-членах были не осведомлены, сохраняется ли гарантия на товары, купленные в другой стране ЕВР, 14 % управляющих компаниями заявляли, что не нанимают персонал из других государств-членов, поскольку не представляют, как нанимать такие кадры и можно ли доверять их дипломам.

Мешанина национальных торговых требований, технических стандартов ЕС, маркировок, процедур проверок соответствия и т. п., придуманных с целью повысить гарантии безопасности и качества предложения товаров и услуг, на деле усложняет жизнь поставщикам, дезориентирует потребителей. Чтобы реализовать свои права на пространстве ЕВР, и тем и другим нередко требуется «скорая помощь».

Первое десятилетие нового века — время создания большинства служб поддержки акторов ЕВР. Главной из них является сеть экспертной поддержки бизнеса и граждан СОЛВИТ (SOLVIT)<sup>442</sup>. Она была учреждена в 2002 г.<sup>443</sup> со следующими целями: оказывать поддержку в реализации четырех свобод ЕВР; находить быстрый (до десяти недель) способ решения про-

<sup>440</sup> Internal Market Scoreboard [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm)

<sup>441</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/flash\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_en.htm)

<sup>442</sup> Сайт СОЛВИТ [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/solvit>

<sup>443</sup> OJ L 331 15.12.2001.

блем, возникающих в связи с ущемлением прав граждан ЕС от некорректного применения кем-либо норм ЕВР; сократить количество обращений в судебные органы. Центры СОЛВИТ открыты во всех государствах-членах и действуют на безвозмездной основе. Ежегодно им удается урегулировать примерно тысячу конфликтов (что значительно облегчает работу судов), касающихся признания профессиональной квалификации, допуска продукта на рынок, обеспечения социальной защиты, занятости физических лиц, получения вида на жительство, налогообложения, обеспечения свободы движения услуг и свободы учреждения на пространстве ЕВР. В среднем на принятие решения уходит два месяца.

СОЛВИТ решает текущие и застарелые проблемы. Например, дело о пенсионере из Великобритании, нашедшее свое решение в 2008 г. при содействии СОЛВИТ. Четыре года гражданин Великобритании пытался добиться пенсии от властей Португалии, где проработал два года учителем и соответственно отдавал 10 % своей зарплаты в ее пенсионную систему. Поняв, что никто его проблему не решает, он обратился за помощью к члену Европарламента. Тот переадресовал вопрос в СОЛВИТ. Данное дело было решено в пользу подданного Великобритании за 14 недель.

СОЛВИТ — это далеко не единственный бесплатный механизм консультации и помощи акторам единого рынка. Действуют Диспетчерская служба для граждан, структура для решения финансовых проблем «Fin-net»<sup>444</sup>, информационный портал «Ваша Европа», в котором собираются необходимые программы и базы, наконец, «европейский прямой номер», по которому граждане могут связаться со службой «Europe Direct» и получить ответы на интересующие их вопросы о ЕВР. Для государственных и региональных органов управления созданы свои механизмы консультации и поддержки.

Задача Диспетчерской службы для граждан<sup>445</sup> — дать обратившемуся алгоритм решения его проблемы. Среди основных вопросов, по которым эта служба оказывает поддержку гражданам ЕС и ЕЭП, значатся работа, проживание, обучение, покупка товаров и услуг на всем пространстве единого рынка, защита данных, равенство между мужчинами и женщинами. В 90 % случаев ответ дают в течение трех рабочих дней; половина вопросов обычно связана с работой в другой стране ЕС.

Интерес представляет решение Службы относительно судьбы семьи поляка, работавшего в Австрии в течение 12 лет. Как подсказала Служба, не только он сам, находясь в Австрии, но и его жена и четыре его ребенка, находящиеся в Польше, имеют право пользоваться австрийской системой социального обеспечения.

Показательно также решение Службы по делу гражданина Болгарии, трудившемуся продолжительное время в Финляндии. Его жене было отказано не только в постановке на учет на бирже труда в силу отсутствия у нее

---

<sup>444</sup> Сайт Fin-net [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/fin-net/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_en.htm)

<sup>445</sup> Диспетчерская служба для граждан [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/citizensrights/>

регистрации, но и в регистрации, в силу того, что она не прожила в Финляндии трех месяцев. Данный пример показателен тем, что в нем власти Финляндии ошиблись дважды, применяя нормы ЕС: первый раз, на бирже труда, когда утверждали, что для поиска работы необходима регистрация (согласно Директиве 2004/38 лицо может до трех месяцев вести поиск работы без регистрации), а второй раз, в полиции, когда отказали лицу в немедленной регистрации. Не было бы одной ошибки, не было бы и другой.

Еще одно показательное решение — о гражданине ЕС, который купил автомобиль в Польше с привлечением кредита польского банка. Соответственно банк стал совладельцем автомобиля. После покупки гражданин переехал во Францию и решил там зарегистрировать машину. Однако банк воспрепятствовал регистрации автомобиля за рубежом. Диспетчерская служба в своих разъяснениях по данному делу заметила, что в ЕС пока на этот счет нет четких норм. С одной стороны, у банка-совладельца есть резон препятствовать вывозу автомобиля за границу. С другой стороны, такой запрет мешает гражданину, в равной мере владеющему машиной, реализовать свое право на свободное передвижение. Служба предложила ему еще раз обратиться в банк с просьбой разрешить регистрацию автомобиля во Франции, а в случае отказа, подать на него иск в суд.

Задача онлайн-службы «Европа дает Вам совет», являющейся частью портала «Ваша Европа»<sup>446</sup> — разъяснить, как правильно применять право ЕС в той или иной ситуации. Для вступления в контакт со службой достаточно простого онлайн-обращения. Служба гарантирует ответ в течение одной недели. Портал «Ваша Европа» содержит множество базовых практических советов в самых разных областях общественной жизни, тем самым ориентируя граждан и предпринимателей в пространстве ЕВР и провоцируя их на мобильность. Например, в отношении лиц, проработавших какое-то время в другой стране в пределах пространства ЕВР (см. приведенную выше историю гражданина Великобритании), служба советует следующее. При выходе на пенсию гражданин ЕС должен обратиться в пенсионный орган своей страны, чтобы тот вступил в контакт с аналогичными органами государств, где осуществлялась занятость, и рассчитал пенсию с учетом всех пенсионных отчислений. Портал состоит из двух разделов — граждане и предприятия. Раздел «граждане» включает рубрики «Образование и молодежь» (информация для школьников, студентов, стажеров, исследователей, волонтеров), «Покупки» (подразделы для совершающих покупки за рубежом, покупки по телефонам и каталогам, покупки машин и информация для желающих получить финансовые услуги), «Вожделение автомобиля» (водительские права, госпитализация, страховка), «Здравоохранение» (юридическая помощь при несчастных случаях и плановой госпитализации в зарубежных клиниках, информация для врачей-мигрантов, возможности

<sup>446</sup> Онлайн-служба «Ваша Европа» [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/youreurope>

подключения мигрантов к системам социального страхования в странах ЕС). Есть рубрики «Путешествия» и «Работа». Подразделы дают ответы на часто встречающиеся вопросы и приводят множество примеров конкретных жизненных коллизий, нашедших разрешение с помощью электронной службы. Раздел «Предприятия» содержит рубрики, посвященные созданию, регистрации и ликвидации предприятий, ответственности предприятий за загрязнение окружающей среды. Есть много информации о принципах и системах маркировки продукции, налогообложении и отчетности, порядке найма и признания профессиональной квалификации, защите интеллектуальной собственности, сетях передачи технологий и других формах сотрудничества (слияния, европейские компании, трансграничное сотрудничество) и другой информации, необходимой для бизнесменов, желающих преуспеть не только в пределах своей страны, но и на всем пространстве ЕВР. Вместе с тем нельзя не отметить, что не все государства-члены добросовестно наполняют его содержанием.

Чтобы снять остроту проблемы непризнания профессиональных квалификаций, ЕК учредила Службу ориентации граждан, где соискателям мест в течение одной недели должны предоставить соответствующие рекомендации. Сформирована база знаний о профессиональной подготовке по конкретным специальностям<sup>447</sup>. Можно связаться также с национальными «контактными точками»<sup>448</sup>, где предоставляется информация о подготовительных курсах и программах тестирования.

Потребителями Информационной системы единого рынка (*IMI, The Internal Market Information System*) являются органы государственной власти. Система помогает осуществлять обмен данными между администрациями по двум направлениям — свобода передвижения услуг и взаимное признание профессиональных квалификаций. Как правило, заинтересованные органы обращаются к системе, чтобы быстрее проверить подлинность выданных лицензий на осуществление какой-либо деятельности или присвоенных квалификаций. В 2018 г. служба отметила десятилетие. За эти годы цифровизация стала сферой особой заботы и применения передовых идей, увеличилась востребованность электронного обмена документами. На базе ИМИ учреждена Европейская профессиональная карта — электронное свидетельство признания квалификации, выдаваемое с помощью онлайн-процедуры. Ее внедрение значительно облегчило устройство на работу в других странах ЕС.

В 2008 г. дан старт инициативе Еврокомиссии «ЕС-пилот»<sup>449</sup>, направленной на сотрудничество с национальными органами власти, выявление слу-

<sup>447</sup> База данных в области признания профессиональных квалификаций

[Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?newlang=en](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?newlang=en)

<sup>448</sup> Национальные контактные центры информации в области признания профессиональных дипломов [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/contactpoints/index.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/contactpoints/index.htm)

<sup>449</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringement/application\\_monitoring\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringement/application_monitoring_en.htm)

чаев несоответствия национального законодательства европейским нормам и предупреждение нарушений. Результаты не заставили себя ждать: количество разбирательств по подобным нарушениям сократилось к концу 2011 г. на 31 % (по сравнению с показателем конца 2007 г.).

С момента официального провозглашения пространства четырех свобод право ЕВР чрезвычайно усложнилось. На конец 2017 г. насчитывается 1038 директив и 4100 регламентов, регулирующих ЕВР<sup>450</sup>. Одни нормы фиксируют исключения из основных принципов ЕВР, другие, наоборот, устраняют препятствия для прямого применения этих принципов. Складывается впечатление, что сами идеологи ЕВР, сидящие в Европейской комиссии, уже не уверены в том, что первично: правила или исключения из правил. Многие новации по сути представляют собой «апгрейд» имеющихся норм. Но, по-видимому, только так можно уберечь достижения единого рынка от «девальваций». И этому нормотворчеству нет конца. Подобно феномену «усталости от расширения» (enlargement fatigue) существует усталость от права единого рынка. Стоит ли игра свеч? Разработчики очередных директив видят толк в своей работе, поскольку свободы единого внутреннего рынка спустя двадцать пять лет его функционирования все же становятся реальностью.

---

<sup>450</sup> Single Market Scoreboard 07/2018 URL: [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm#maincontentSec4](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#maincontentSec4)



## Глава 20

### Цифровизация рынка<sup>451</sup>

Последнее десятилетие цифровизация экономики и общественных отношений стала целью и средством развития ведущих стран и регионов<sup>452</sup>. Этому есть множество оснований. Для стран Европейского союза цифровые технологии нового поколения, такие как автоматизация, робототехника, искусственный интеллект, вычислительная электроника, облачные технологии, анализ массивов данных, телекоммуникационные устройства, 3D-печать и др., выгодны для активизации торговли и других обменов факторами и результатами экономической деятельности. Осознано, что цифровые решения привлекательны и стимулируют спрос. Цифровые технологии, услуги, платформы<sup>453</sup> значительно ускоряют работу рынков, молниеносно выводя на них новые продукты и облегчая сравнение. В настоящей главе обобщены целевые установки, методы и некоторые результаты деятельности наднациональных властей по обустройству единого цифрового рынка ЕС, а также даны некоторые рекомендации к цифровой повестке ЕАЭС с учетом этого опыта.

### Подходы и оценки

На наш взгляд отсчет цифровой трансформации следует вести со времени, когда возможности Интернета и компьютера были адаптированы к потребностям рядового пользователя средствами стандартизации. Цифровое преобразование, таким образом, началось в 1980-х гг.: европейцы создали концепцию Всемирной паутины — протокол HTTP, язык HTML, идентифи-

---

<sup>451</sup> Частично глава вошла в коллективную монографию Института Европы РАН «Европа между трех океанов» под. ред. Ал. А. Громыко, В. П. Федорова. М.: Изд-во Нестор-История. 2019. С. 379–394.

<sup>452</sup> Цифровая экономика растет в семь раз быстрее, чем остальная экономика. The regions in the digital Single Market / European Parliament. 2018. P. 1 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/620226/EPRS\\_BRI\(2018\)620226\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/620226/EPRS_BRI(2018)620226_EN.pdf) (дата обращения: 10.06.2019); Contribution to Growth: The European Digital Single Market Delivering economic benefits for citizens and businesses. EP. January 2019 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631044/IPOL\\_STU\(2019\)631044\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631044/IPOL_STU(2019)631044_EN.pdf) (дата обращения: 10.06.2019).

<sup>453</sup> Под цифровыми платформами следует понимать виртуальные торговые площадки, состоящие из обслуживающего модуля, а также правил его использования с правами и обязанностями. Они обеспечивают развитие торговли, значительно ускоряя вывод новинок на рынки.

катор URL, американцы — систему Windows. Эти изобретения, стандартизовавшие передачу данных и работу персональных компьютеров, заложили основу новой реальности.

В 2000-х гг. фирмы, способные предложить информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) массовому потребителю, заняли заметную долю на рынках. ИКТ встраивают уже не только в товар или услугу, но в делопроизводство и целые сферы экономики и общественного развития.

Тенденция ухвачена аналитиками цифрового преобразования<sup>454</sup>. Они рекомендовали каждой промышленной отрасли и каждой услуге достичь «цифровой зрелости», по достижении которой созданные продукты получают добавочную стоимость, а компании — шанс на лидерство за счет качества, привлечения новых потребителей и снижения издержек.

Теория цифрового преобразования рассматривает ИКТ как цель и как средство. Цифровую трансформацию пытаются измерять, причем не только показателями развития сферы ИКТ. Для аналитиков важна также оценка проникновения цифровых технологий в традиционные сферы. Качественные параметры представляют не меньший интерес, чем количественные. Статистика говорит о цифровизации СМИ, торговли, банковского сектора, науки, искусства, туризма; созданы электронное правительство и здравоохранение; люди все чаще предпочитают цифровые решения.

В нынешнем десятилетии задачей аналитиков становится глубокое изучение оборотной стороны цифровых преобразований<sup>455</sup>. На первый план выходят оценки структурных рисков, потери рабочих мест, влияния на развитие центра и периферии и разницы доходов в новейших и традиционной сферах экономики и не в последнюю очередь анализ вреда от кражи дан-

<sup>454</sup> Berman S. J. Digital transformation: opportunities to create new business models // *Strategy & Leadership*. 2012. Vol. 40. Issue 2. P. 16–24; Berman S., Marshall A. The next digital transformation: from an individual centered to an everyone-to-everyone economy // *Strategy & Leadership*. 2014. Vol. 42. Issue 5. P. 9–17. Среди работ европейских научных центров цифровой компетенции (Бельгии, Франции, Финляндии) упомянем: Caudron J., Van Peteghem D. Digital transformation: a model to master digital disruption. Lannoo campus. 2018. 311 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:971518/FULLTEXT02.pdf>; Bounfour A. Digital futures, digital transformation. From lean production to acceleration. Springer international publishing. 2016. 153 p.; Collin J., Hiekkänen K., Korhonen J. J., Halén M., Itälä T., Helenius M. It leadership in transition — the impact of digitalization on finnish organizations // *Research rapport, Aalto university*. 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/16540/isbn9789526062433.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>455</sup> В 2015 г. Всемирный экономический форум запустил проект «Инициативу цифрового преобразования (DTI)» по исследованию воздействия цифровых технологий на бизнес и общество. Интерес представляют «Белые книги» и предварительные отчеты в ряде сфер: платформенная экономика, автомобилестроение, авиационный транспорт, химия и современные материалы, сфера потребления, электроника, здравоохранение, логистика, средства массовой информации, горнодобывающая промышленность и металлургия, добыча нефти и газа, профессиональные услуги, связь, предпринимательство, социальная сфера, инвестиции. Все исследования доступны на официальном сайте проекта. World Economic Forum Digital Transformation Initiative (DTI) website. Accessed May 13, 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://reports.weforum.org/digital-transformation>.

ных, распространения асоциальной информации и др.<sup>456</sup> страны приходят к постановке задачи регулирования работы цифровых рынков, обеспечения баланса между безопасностью и свободой перемещения цифровых услуг и технологий, честной конкуренции экономических акторов. Прогноз ведущего теоретика неолиберализма Дж. Ная оказался предельно точным: киберпространство усложняет существование суверенных государств<sup>457</sup>.

Во втором десятилетии нового века принятие национальных цифровых стратегий становится нормой в странах ОЭСР. Исключение составляют США — пионер и лидер цифрового платформенного бизнеса принципиально использует иной подход, заключающийся в саморегулировании рынка. Все другие члены ОЭСР обзавелись либо стратегией, либо повесткой дня или программой по созданию цифровых компаний/полисов и иных условий, помогающих догнать лидера. В плане цифровизации подавляющее большинство стран можно отнести к категории догоняющих, соответственно, они вынуждены стимулировать сокращение своего отставания.

На сегодня самый свежий официальный документ, оценивающий мировые тенденции в рассматриваемой сфере, — «Доклад о цифровой экономике 2019. Создание стоимости и получение выгод: последствия для развивающихся стран», выпущенный ЮНКТАД в сентябре 2019 г.<sup>458</sup> Его авторы с обеспокоенностью отмечают угрозу разрастания территориальных диспропорций из-за того, что работники и потребители с недостаточным уровнем знаний о цифровых технологиях оказываются в невыгодном положении. Стоит добавить к этому мнению то, что издержки цифровой экономики весьма существенны, возможно, для многих акторов, издержки даже превышают прибыли. Последние же чрезвычайно сконцентрированы<sup>459</sup>. Разрушающее созидание в мировом экономическом развитии, без осязаемого роста, в том числе без ответного роста торговли и производительности труда и с растущими издержками — этот феномен стал известен благодаря выводу одного из ведущих экономистов современности Р. Солоу (парадокс Солоу; в конце 80-х годов Солоу сказал, что компьютеры проникли «...повсюду,

<sup>456</sup> Подробнее, например: Grossman R. The industries that are being disrupted the most by digital // Harvard Business Review. 21.03.2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://hbr.org/2016/03/the-industries-that-are-being-disrupted-the-most-by-digital> (дата обращения: 10.06.2019); Bughin J., LaBerge L., Mellbye A. The case for digital reinvention. McKinsey Quarterly. February 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/the-case-for-digital-reinvention> (дата обращения: 10.06.2019); Big data — Changing the way businesses compete and operate Ernst & Young. 2014. 32 p. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_-\\_Big\\_data:\\_changing\\_the\\_way\\_businesses\\_operate/%24FILE/EY-Insights-on-GRC-Big-data.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_-_Big_data:_changing_the_way_businesses_operate/%24FILE/EY-Insights-on-GRC-Big-data.pdf).

<sup>457</sup> Nye J. Governance.com: democracy in the information age. Ed. by Kamarck C., Nye J. Washington. D.C.: Brookings Institution Press — 2002/ — P. 62.

<sup>458</sup> Доклад о цифровой экономике 2019. Создание стоимости и получение выгод: последствия для развивающихся стран. Обзор. Женева. ЮНКТАД. 2019 31 с. [Электронный ресурс]. URL: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019\\_overview\\_ru.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_overview_ru.pdf)

<sup>459</sup> По данным цитируемого доклада ЮНКТАД на 70 крупнейших цифровых платформ приходится 90% рыночной капитализации. Доля Европы составляет лишь 4%.

кроме статистических данных по эффективности»)<sup>460</sup>. Неоднозначные тенденции в мировой экономике, например, падение вклада мировой торговли в развитие, выявил российский экономист Афонцев С.<sup>461</sup>

Возникает резонный вопрос о выгодах цифровизации интеграционного пространства, которые могли бы покрыть указанные затраты на компьютеры, программное обеспечение, подготовку IT-специалистов и менеджеров. Ясно одно: обещания о повышении экономического роста несбыточны, пока бизнес и люди «не доросли» до возможностей, которые дают цифровые технологии. В ответ на новые вызовы территориальному развитию, который создан начальной фазой цифровой эпохи, авторы доклада ЮНКТАД предлагают развивать международное сотрудничество.

Наиболее продвинутой формой такого сотрудничества уже выступила межстрановая интеграция. Две интеграционные группировки — Европейский союз и Евразийский экономический союз — реализуют цифровую повестку, заключающуюся в координации национальных программ. Полномочия наднациональных интеграционных институтов позволяют им глубже включиться в процессы цифровизации рынка, торговли. В гораздо меньшей мере возможна поддержка цифровизации других отраслей. Особая миссия интеграционных союзов состоит в сглаживании территориальных диспропорций в развитии цифровой экономики. Глобальная проблема и задача, которую ставит ООН, заключается в том, чтобы переломить тенденцию к сверхконцентрации прибыли в руках очень небольшого числа цифровых гигантов и обеспечить более справедливое распределение плодов цифровизации.

Во втором десятилетии нового века четко обозначило себя отставание европейских компаний от американских. Кардинальный отрыв США создан в платформенном бизнесе. По оценке Европейской комиссии (ЕК), Facebook посещают ежемесячно более 1,5 млрд активных пользователей, т. е. больше, чем население Китая. Выручка Apple эквивалентна валовому доходу страны среднего размера, например, Финляндии. Цифровые платформы и операторы Силиконовой долины составляют более 50 % совокупной рыночной капитализации цифровых платформ по всему миру. Европейские же компании составляют менее 5 % мировой рыночной стоимости цифровых платформ<sup>462</sup>.

Среди пятнадцати ведущих цифровых компаний мира по показателю капитализации на 2017 г. нет ни одной европейской. Четверку первых образуют американские Apple (аппаратное оборудование, ПО, услуги), Google / Alphabet (поиск информации), Amazon и Facebook (социальные сети), на

---

<sup>460</sup> Галкин Глеб. Компьютерный парадокс Роберта Солоу. *Intelligent interprise*. № 10 (75). 2003. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.iemag.ru/opinions/detail.php?ID=17721>

<sup>461</sup> Афонцев С. Новые тенденции в развитии мировой экономики. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, т. 63, №5, сс. 36–46.

<sup>462</sup> First Stakeholder's Forum for the Digitising European Industry Initiative. European Commission. 2017. P. 8 [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/20170217\\_firststakeholderforumdigitisingeuropeanindustry\\_sde.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/20170217_firststakeholderforumdigitisingeuropeanindustry_sde.pdf).

пятом и шестом местах китайские Tencent (социальные сети) и Alibaba (е-коммерция, е-платежи). Далее идут американские Priceline Group (онлайн-бронирование), Uber (транспорт), Netflix (медиа), затем одна китайская Baidu China (поиск информации), опять американские Salesforce (услуги) и PayPal (е-платежи) и завершают список три китайские компании: Ant Financial (е-платежи), JD.com (е-коммерция) и Didi Kuaidi (транспорт)<sup>463</sup>.

Еще в одном рейтинге — Thomson Reuter — в первой сотне технологических компаний лишь 14 европейских и 48 американских<sup>464</sup>.

Сегодня цифровые рынки стран ЕС делят примерно поровну онлайн-сервисы со штаб-квартирой в США и европейские национальные онлайн-сервисы; европейские трансграничные онлайн-компании занимают незаметные 4 % рынка<sup>465</sup>.

Тем не менее, по данным ОЭСР, в сфере ИКТ, составляющей основу цифровой трансформации, европейцы все еще заметны. Так, по стоимостным объемам экспорта Германия и Нидерланды, входящие в десятку главных экспортеров ИКТ-товаров, остались (по данным на 2016 г.) на том же уровне, что и на рубеже веков — 50 млрд долл. При этом объемы китайского экспорта увеличились в десять раз с 50 до почти 500 млрд долл. (с 6 до 32 %). Что касается ИКТ-услуг, то Ирландия, благодаря высокой концентрации транснациональных корпораций, сохранила статус ведущего экспортера (более 14 % глобальных услуг и более 70 млрд долл. в стоимостном выражении); затем следуют Индия (11 %), Нидерланды и Соединенные Штаты (по 8 %). Китай входит в десятку крупнейших экспортеров ИКТ-услуг наряду с Францией, Германией, Швецией, Швейцарией и Соединенным Королевством.

Данные свидетельствуют и о росте доли ИКТ-специалистов (чья ежедневная работа связана с использованием языков программирования) почти во всех странах ЕС (кроме Словакии). Во Франции доля ИКТ-специалистов в 1,5 раза выше, чем в США (соответственно 5,9 и 3,8 %); большинство стран ОЭСР показывают долю около 3 %. Однако в Ирландии или Словацкой Республике их немного (1,6 %). Ряд стран ОЭСР демонстрируют значительные объемы инвестиции в ИКТ: 3,8–3,2 % ВВП в Чешской Республике, Швеции, Нидерландах и Франции. Это больше, чем в США (3,1 %)<sup>466</sup>.

Для количественной оценки цифровых трансформаций разработан индекс цифровизации экономики и общества (Digital Economy and Society

<sup>463</sup> OECD digital economy outlook 2017. P. 206 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/internet/oecd-digital-economy-outlook-2017-9789264276284-en.htm>.

<sup>464</sup> The Top 100 Global Technology Leaders. Thomson Reuters. 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.thomsonreuters.com/content/dam/ewp-m/documents/thomsonreuters/en/pdf/reports/thomson-reuters-top-100-global-tech-leaders-report.pdf>.

<sup>465</sup> Europe's digital single market. Disconnected continent // The Economist. 09.05.2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economist.com/business/2015/05/09/disconnected-continent>.

<sup>466</sup> OECD digital economy outlook. 2017. P. 126, 128, 177, 197 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/internet/oecd-digital-economy-outlook-2017-9789264276284-en.htm>.

Index (DESI)). В него включены различные показатели на уровне государств ЕС, а также 17 других развитых стран (Австралия, Бразилия, Канада, Чили, Китай, Исландия, Израиль, Япония, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Россия, Сербия, Южная Корея, Швейцария, Турция и США). В их числе: обеспеченность широкополосной связью, доля населения с навыками использования цифровых технологий, использование Интернета, интеграция ИКТ в реальный сектор, наличие цифровых государственных услуг. По официальной оценке<sup>467</sup> динамики индекса за период с 2013 по 2017 г., шесть стран-членов ЕС вошли в десятку лидеров мировой цифровой экономики. В целом ЕС за это время не удалось сократить отрыв от Южной Кореи, Японии и США. Но страны ЕС показали хорошие результаты по многим частным параметрам, например, наличие возможностей для подключения к Интернету (благодаря значительному снижению цен на широкополосную связь), использование Интернета гражданами, наличие навыков работы с ИКТ, в том числе ИКТ-специалистов, интеграция ИКТ в бизнес. По параметру «электронное правительство», оценивающему цифровизацию государственных услуг, усредненный показатель по ЕС отстает от девяти из 17 стран, не являющихся членами Евросоюза (Австралия, Южная Корея, Новая Зеландия, Канада, США, Япония, Норвегия, Мексика, Израиль).

## Приоритеты цифровизации

Евросоюз активно поддерживает сторонников цифровой экономики. Суть его намерений — использовать цифровизацию главным образом для нужд развития единого внутреннего рынка (ЕВР). Положенные в основу этого единства принципы свободы передвижения рабочей силы, честной конкуренции, недискриминации, гармонизации стандартов и норм, защиты потребителя от товаров и услуг ненадлежащего качества<sup>468</sup> целиком и полностью применимы для создания единого цифрового рынка. Цифровизация рассматривается как средство для устранения несовершенств обширного рыночного пространства, содействия обмену факторами и результатами деловой активности, новый шаг в снижении протекционистских барьеров и издержек, повышения разнообразия и качества товаров и услуг, экономии госрасходов. В достижении цели цифровизации Евросоюз опирается на знакомые европейцам правовые, контрольные и перераспределительные механизмы. В компетенцию институтов Евросоюза входит установление рамочных правил и технических стандартов, обеспечивающих защиту прав потребителей

---

<sup>467</sup> Study: The International Digital Economy and Society Index 2018. European Union, 2018. 79 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/international-digital-economy-and-society-index-2018>.

<sup>468</sup> Кондратьева Н. Б. Модель интеграции рынков ЕС: четверть века спустя // Современная Европа. 2018. № 6.



и безопасность цифрового рынка, а также контроль процессов концентрации и монополизации, наконец, поддержка инфраструктуры инноваций.

Строительство единого цифрового рынка ускорилось с 2015 г., что совпало со сменой руководства директоратов Европейской комиссии. Цифровизация вошла в десять политических приоритетов нового главы Европейской комиссии Ж.К. Юнкера<sup>469</sup>; была принята соответствующая стратегия<sup>470</sup>. Среди задач — создание привлекательной среды для инвестиций в цифровую экономику, контроль недискриминационного доступа к рынку и его существующей инфраструктуре, содействие цифровой грамотности, повышение кибербезопасности. Чтобы цифровая инфраструктура не провоцировала социальную напряженность, поставлена задача вовлечения как можно большего числа акторов в цифровую экономику, создания условий для их конкуренции, в частности, получения малыми и средними предприятиями, независимо от их местонахождения, доступа в цифровую среду.

В целом приоритеты цифровизации сформулированы с опорой на положения основных теорий международной торговли, учитывают возможные выгоды и издержки либерализации торгового обмена. Очевидна также опора на социологические подходы, в частности, при выработке целевых показателей цифровой экономики. Наконец, учтены методики, отработанные при объединении и регулировании рынков традиционных товаров и услуг.

Перечислим основные наднациональные направления в рамках стратегии создания единого цифрового рынка:

1. *Развертывание высокоскоростных широкополосных сетей.* Цифровая инфраструктура служит предпосылкой инклюзивного роста. Цифровая связь в удаленных районах позволяет домохозяйствам и фирмам полноценно использовать ЕВР. Поставлены цели:

- обеспечить к 2025 г. доступ к интернет-соединениям со скоростью загрузки/выгрузки 1 Гбит/сек всех школ, транспортных узлов, основных поставщиков государственных услуг;
- обеспечить к 2020 г. доступ к сетям со скоростью загрузки не менее 100 Мбит/сек всех сельских и городских домохозяйств;
- обеспечить к 2020 г. наличие непрерывной широкополосной беспроводной связи 5G во всех городских районах, а также на основных магистралях и железных дорогах.

В распоряжение местных органов власти из бюджета ЕС выделено 120 млн евро на содействие установке Wi-Fi связи в общественных зданиях, медицинских центрах и прилегающим к ним паркам или площадям.

<sup>469</sup> Juncker J.-Cl. Candidate for President of the European Commission. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session Strasbourg. 15.07.2014 [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf).

<sup>470</sup> A Digital Single Market Strategy for Europe. COM(2015) 192 final. Brussels, 6.5.2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>.

Основным препятствием для развертывания высокоскоростных широкополосных сетей видится дороговизна работ по их прокладке (до 80 % стоимости). И ЕС ввел правила, позволяющие сократить расходы (в 2014 г. принята соответствующая Директива), в том числе — о совместной эксплуатации и свободном доступе операторов высокоскоростных широкополосных сетей к существующей инфраструктуре для ее повторного использования (кабелей, вышек, энергетических, коммунальных сетей и т. п.).

2. *Создание европейской экономики данных.* Идея в том, чтобы максимизировать потенциал цифровых данных в интересах экономики и общества. Для этого ЕК совершенствует законодательство об условиях повторного использования и обмена базами данных. Важный нормативный акт на этом пути — рекомендация 2018 г. о сохранении научной информации и открытом доступе к научным публикациям по результатам исследований, финансируемых государством<sup>471</sup>. Рекомендация направлена на повышение выгод от государственных инвестиций в исследования, а также облегчение повторного использования и обмена базами данных. Предусмотрено создание Европейского открытого научного облака, объединяющего разбросанные по дисциплинам и государствам-членам научные инфраструктуры данных. С 2020 г. академические учреждения ЕС с государственным финансированием переведут свою издательскую продукцию в режим открытого доступа. Это значит, что не позднее чем через 12 месяцев с момента издания научного произведения (для социальных и гуманитарных наук) и 6 месяцев (для остальных наук) его полная цифровая версия становится общедоступной.

3. *Цифровизация промышленности.* Европейцы пока не способны предложить конкурентоспособные альтернативы американским цифровым платформам; розничная торговля, индустрия общения и развлечений практически целиком работают на платформах Google, Amazon, Facebook и Apple. Поэтому Евросоюз предлагает сосредоточиться на сильных сторонах Европы, а именно на цифровизации промышленности, в первую очередь — автомобилестроения и других сфер машиностроения, энергетики, электроники, телекоммуникационного оборудования, лазерных и сенсорных технологий. Развивая индустрию автономных средств транспорта и связи, услуг определения местоположения, информирования о дорожных происшествиях и дорожных условиях, услуг по обмену сигналами от датчиков на борту транспортных средств и т. п., ЕС надеется снизить зависимость от американских цифровых платформ.

По данным Генерального директората ЕК CONNECT, ответственного за сферу коммуникационных сетей, контента и технологий, в Евросоюзе на-

---

<sup>471</sup> Commission Recommendation (EU) 2018/790 of 25 April 2018 on access to and preservation of scientific information [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018H0790>.

считывается 150 центров цифровой компетенции<sup>472</sup>. Поставлена задача создания еще 100 центров, для того чтобы цифровизация промышленности охватила Европу во всех ключевых элементах технологической цепочки.

4. *Защита интересов граждан и прав потребителей.* Важным событием стала отмена в июне 2017 г. платы за роуминг в ЕС. Институты и операторы связи потратили на это 10 лет, но, в конце концов, проявили решимость и перешли на новые условия конкуренции. По данным ЕК, спустя полтора года после отмены платы за роуминг в пять раз увеличилось использование мобильных данных. Ликвидация ценового барьера привела к удвоению количества телефонных звонков в поездках. По данным Евробарометра, с 15 до 34 % увеличилось число путешественников, которые выходят в Интернет в роуминге в пределах ЕВР<sup>473</sup>.

В 2018 г. принят Регламент 2018/302 о запрете геоблокировки на внутреннем рынке — дискриминационной практики веб-сайтов, которая ограничивала доступ к продуктам/услугам либо к ценам или доставке для пользователей, находящихся в другом государстве-члене. Конкретно, регламент запрещает интернет-продавцам накладывать ограничения на потребителей на основании их национальности или места жительства внутри Евросоюза. Например, запрещено отказывать в возможности выполнить заказ, приобрести товары или загрузить контент при доступе к веб-сайту из-за рубежа, отказывать в доставке или отправке через границу, предлагать разные цены и условия в зависимости от национальности, страны проживания или местонахождения клиента. Трейдеры могут не продавать через границу только по обоснованным причинам, например, из-за необходимости регистрации в налоговом органе в стране назначения, более высоких транспортных расходов или расходов, возникающих в результате применения иностранного законодательства о защите прав потребителей. Однако дискриминация клиентов из ЕС, основанная на желании сегментировать рынки вдоль национальных границ с целью увеличения прибыли в ущерб иностранным клиентам, рассматривается как неоправданная геоблокировка. Регламент о геоблокировке направлен на повышение трансграничных онлайн-продаж в ЕС и борьбу именно с формами дискриминации на основе национальности клиентов, места жительства или места на внутреннем рынке (например, скидки национальным потребителям или дополнительные наценки для платежеспособных рынков).

В том же году принят регламент, провозглашающий право европейцев на доступ из любой точки ЕС к оплаченным онлайн-сервисам по передаче фильмов, спортивных трансляций, музыки, электронных книг, игр.

<sup>472</sup> Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology European Commission [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/info/departments/communications-networks-content-and-technology\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/communications-networks-content-and-technology_en).

<sup>473</sup> Abolition of roaming charges: Europeans make the most of their mobile communication while travelling. European Commission — Press Release Brussels. 14.12.2018 [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_ip-18-6762\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_ip-18-6762_en.htm).

5. *Репутация цифровых рынков.* В 2009 г. создан Европейский орган для регулирования электронных коммуникаций (*European Regulators for Electronic Communications BEREC*). Разработаны Кодекс поведения в Интернете и Меморандум о взаимопонимании, запрещающий продажу контрафактных товаров. В 2018 г. вступил в силу обновленный Регламент BEREC и принята директива о Европейском кодексе электронных коммуникаций. BEREC отведена ведущая роль в контроле за применением Кодекса. В 2018 г. Учреждены новые меры по борьбе с незаконным контентом в Интернете (предложения контрафактной продукции, нарушение авторских прав, подстрекательство, террористическая пропаганда). Действует требование к компаниям об удалении террористического онлайн-контента в течение одного часа, а также требование к государственным органам — каждые три месяца отчитываться перед Комиссией о результатах.

6. *Кибербезопасность.* В 2015 г. министры иностранных дел ЕС объявили о начале совместной дипломатии в сфере кибербезопасности (*Cyber Diplomacy Toolbox (CDT)*) для защиты европейских интересов и ценностей и с учетом суверенных прав третьих государств в этой сфере. Стоит отметить, что вопрос распространения международного права на киберпространство и подписания специальной киберконвенции был поставлен европейскими юристами и политиками еще в 2008 г., когда ООН приняла по инициативе России первую резолюцию об информации и телекоммуникациях в контексте международной безопасности. В докладе ООН 2015 г. говорится о соблюдении таких принципов, как суверенное равенство, мирное урегулирование споров, невмешательство во внутренние дела.

Серьезным поводом для разработки Стратегии кибербезопасности ЕС<sup>474</sup> стали инциденты 2017 г. с использованием двух компьютерных вирусов — *Wannacry* и *NotPetya* для атак на бизнес, работающий в цифровой среде. Цель Стратегии — недопущение использования территории Евросоюза для преднамеренных противоправных действий с использованием ИКТ. Опорные элементы: международное право, инструменты общей внешней политики и политики безопасности, урегулирование проблем мирными средствами. ЕС обязался прилагать дипломатические усилия на обеспечение безопасности в киберпространстве посредством расширения международного сотрудничества и снижения риска ошибочного восприятия, эскалации конфликтов, которые могут возникнуть в результате инцидентов в области ИКТ.

Тогда же началось обсуждение полномочий Агентства ЕС по кибербезопасности (Агентство Европейского союза по сетям, информации и безопасности, ENISA) и сертификации кибербезопасности продуктов, процессов и услуг для их доступа на территорию ЕС. В пакет предложений входило создание Европейского центра промышленной, технологической, исследо-

<sup>474</sup> Council Conclusions on a Framework for a Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities («Cyber Diplomacy Toolbox») [Электронный ресурс]. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9916-2017-INIT/en/pdf>.

вательской и инвестиционной деятельности в области кибербезопасности и сети соответствующих национальных центров компетенции. В конце 2018 г. соответствующий закон был принят. Ожидается, что нововведения мотивируют компании инвестировать в кибербезопасность, увеличивая свою конкурентоспособность.

7. *Электронное здравоохранение, электронное правительство, «умные» города, открытые и инклюзивные государственные администрации.* Это направление с наиболее давней историей. Нельзя не упомянуть старейшие цифровые базы данных, распространяющие информацию о недоброкачественной продукции, поступающую из государственных инспекций: система оповещения рынка пищевых продуктов и кормов RASFF и аналог для рынка непищевой продукции RAPEX. Вспомогательную роль играет интерактивный информационный портал «Ваша Европа»<sup>475</sup>. Учрежденный в 2000-х гг., он значительно облегчает работу судебных органов.

В 2008 г. создана служба административного сотрудничества ИМИ (*The Internal Market Information System*). На ее базе учреждена Европейская профессиональная карта — электронное свидетельство признания квалификации, выдаваемое с помощью онлайн-процедуры, значительно облегчающее задачу устройства на работу в других странах ЕС.

С 2013 г. функционирует портал Индикаторное табло ЕБР<sup>476</sup>. Его назначение — информирование общественности о результатах включения в национальное законодательство принятых на уровне ЕС директив ведения статистики нарушений акторами ЕБР его норм.

В 2018 г. Комиссия запустила конкурсный проект «За лучшее управление в сфере оцифровки госзакупок»<sup>477</sup> с целью распространять успешный опыт, повышать доступность государственных закупок, подотчетность государственных учреждений, доверие к ним граждан. Премиями в 3–7 тыс. евро поощрялись успешные случаи функционирования цифровых реестров госконтрактов, доступные для пользователей из других стран Евросоюза.

## Честная конкуренция

Директорат Еврокомиссии «Конкуренция» — еще один мощный проводник проведения в жизнь цифровой повестки дня ЕС. Расследования в рамках конкурентного права демонстрируют намерение Европейской комиссии

---

<sup>475</sup> СОЛВИТ: [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/solvit>, Диспетчерская служба для граждан: [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/citizensrights/>, «Ваша Европа»: [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/youreurope>

<sup>476</sup> Single Market Scoreboard. 2018 [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm#maincontentSec4](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#maincontentSec4).

<sup>477</sup> European Commission award for better governance through procurement digitalization. 04.06.2018 [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-award-better-governance-through-procurementdigitalisation\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-award-better-governance-through-procurementdigitalisation_en).

укрепить шаткие позиции европейских компаний на цифровом рынке и потеснить американцев.

ЕК учитывает доминирование американских компаний, но считает, что это не отменяет их ответственности и перед потребителями. Монополисты обязаны, согласно европейским правилам о конкуренции, не злоупотреблять своим положением на рынке для борьбы с конкурентами.

Чередой штрафов, наложенных Еврокомиссией на американских гигантов цифровой индустрии и услуг, обострила трансатлантические отношения. В 2007 г. *Microsoft* был оштрафован за злоупотребление доминирующим положением на европейском рынке программного обеспечения (он был удвоен за невыплату и достиг 800 млн евро). В 2009 г. Европейская комиссия оштрафовала *Intel Corp.* на 1 млрд евро.

В 2017 г. штрафом в размере 2,42 млрд евро закончилось десятилетнее расследование Европейской комиссии антиконкурентного поведения *Google* на пространстве единого внутреннего рынка ЕС<sup>478</sup>. ЕК обвинила корпорацию в манипуляции при формировании результатов поиска товаров в пользу сервиса *Google Shopping*, в разы увеличивающую его посещаемость. Интересно отметить, что дело против *Google* Еврокомиссия инициировала по факту жалобы, поступившей от американской корпорации *Microsoft*.

В 2017 г. штраф в размере 110 млн евро наложили на *Facebook* за предоставление Еврокомиссии вводящей в заблуждение информации в рамках уведомительной процедуры о планах поглощения *WhatsApp* в 2014 г.

В начале 2018 г. ЕК приняла к рассмотрению просьбу Австрии, Франции, Исландии, Италии, Норвегии, Испании и Швеции оценить в соответствии с Регламентом ЕС о слияниях планируемое приобретение *Shazam* (британского разработчика и дистрибьютора приложений для распознавания музыки для смартфонов, планшетов и персональных компьютеров) компанией *Apple*. Комиссия посчитала, что сделка может неблагоприятно повлиять на конкуренцию на пространстве ЕВР, вступила в диалог с компаниями, но позже все же одобрила приобретение.

Важно отметить, что в доминировании американских гигантов на европейских рынках отчасти виновны сами страны ЕС, точнее, их органы власти. Приведем два примера. В 2016 г. ЕК настояла на передаче компанией *Apple* в ирландскую казну колоссальной суммы в 13 млрд евро<sup>479</sup>. (Обстоятельство, приведшее к возбуждению расследования, — занижение корпоративного налога, позволившее компании занять доминирующие позиции на рынке ЕС. Еврокомиссия трактовала это как вид господдержки. В 2018 г. компания начала исполнять предписание, однако параллельно обратилась

---

<sup>478</sup> Еврокомиссия оштрафовала Google на 2,42 млрд евро [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bbc.com/russian/news-40417496>.

<sup>479</sup> State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to € 13 billion. European Commission. Press release. Brussels. 30.08.2016. 4 p. [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_en.htm).



в Суд ЕС. Последний в 2020 г. своим решением оправдал компанию и счел доводы Комиссии не имеющими достаточной силы. Однако вероятность того, что Еврокомиссию в ее политике контроля конкуренции это решение остановит, практически нулевая.

В 2017 г. завершено аналогичное расследование ЕК в отношении Люксембурга: на государство наложено обязательство получить с компании *Amazon* около 250 млн евро в виде невзысканного ранее налога, плюс процент<sup>480</sup>. Стоит ли удивляться, что европейские компании находятся в аутсайдерах, раз двери для американцев так широко раскрыты? В своем отчете о проведении конкурентной политики за 2017 г. ЕК привела пример опубликованных в мае 2017 г. «Райских документов» — журналистское расследование о налоговых соглашениях властей с различными компаниями, и призвала Европарламент присоединиться к борьбе против неоправданных налоговых льгот для транснациональных корпораций.

2018 — год 25-летия ЕВР — был богат на прорывные и нестандартные инициативы в сфере цифровизации. Совет ЕС официально поддержал планы ЕК инвестировать 1 млрд евро вместе с государствами-членами в создание европейской суперкомпьютерной инфраструктуры мирового уровня<sup>481</sup>. Точнее — был принят Регламент о создании совместного предприятия «Европейский высокопроизводительный компьютеринг» (*European High Performance Computing (EuroHPC) Joint Undertaking*) — новой юридической и финансовой структуры, которая объединит ресурсы из 25 европейских стран (Австрия, Бельгия, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения и Испания), создаст инфраструктуру данных с использованием суперкомпьютеров, поддержит исследования и инновации с участием ученых, предприятий и промышленности по внедрению цифровых технологий в товары и услуги повседневного спроса. В более долгосрочной перспективе Комиссия предложила инвестировать в этот проект 2,7 млрд евро для усиления суперкомпьютеринга и обработки данных в Европе в рамках программы «Цифровая Европа» на 2021–2027 гг.

ЕК в сотрудничестве с государствами-членами в 2018 г. выдвинула цифровой подход для борьбы с нецелевыми тратами из бюджета ЕС<sup>482</sup>. Суть

<sup>480</sup> Report on Competition Policy 2017. Brussels. 18.06.2018 [Электронный ресурс]. URL: [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2017/part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2017/part1_en.pdf) (дата обращения: 10.06.2019).

<sup>481</sup> Council backs Commission's plan to invest €1 billion in world-class European supercomputers. Brussel. 28.09.2018 [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5864\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5864_en.htm).

<sup>482</sup> Preventing fraud and corruption in European Structural and Investment Funds — taking stock of practices in the EU Member States. Compendium of anti-fraud practices for preventing and detecting fraud and corruption in ESI Funds. DG REGIO. 05.10.2018 [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement\\_article125\\_compendium\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement_article125_compendium_en.pdf); Workshop on good practices in preventing fraud and corruption in the European structural and investment funds. 13.09.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://webcast.ec.europa.eu/workshop-on-good-practices-in-preventing-fraud-and-corruption-in-the-european-structural-and-investment-funds>.

состоит в привлечении общественности к мониторингу с помощью цифровых возможностей использования денег и предотвращению нарушений. Доступные для аудита базы данных проектов регионального развития создали Дания, Бельгия (Валлония), Финляндия, Франция, Португалия, испанская Валенсия, Болгария. В Италии внедрение такой платформы запланировано на 2020 г.

Наконец, задуман порядок перехода к новым правилам НДС для электронной коммерции, которые вступят в силу в 2021 г., и обеспечат выплаты НДС государству-члену клиента. Новый порядок позволит облагать налогом прибыли цифровых гигантов и, возможно, сделает цифровую экономику более справедливой.

## Цифровая повестка дня ЕАЭС

Строительство единого цифрового пространства — один из ключевых приоритетов ЕАЭС. Цифровая повестка Союза формируется с 2016 г. и на сегодняшний день представляет собой обширный свод знаний о предмете и внушительный ряд задач<sup>483</sup>. В программе председательства Армении в Евразийском экономическом союзе в 2019 г. говорится об активизации усилий по продвижению к этой цели.

Исследования, посвященные цифровизации пространства интеграции ЕАЭС<sup>484</sup> как категории международных отношений, содержат взвешенное представление о базисных и проблемных сторонах феномена, непосредственно подходят к практическим вопросам строительства цифровой экономики.

Что осмыслено практиками в проблематике цифровизации интеграционного пространства ЕАЭС? Реализация цифровой повестки — это укрепление идейной основы региональной интеграции, а именно, облегчение внутрирегиональной торговли, обменов факторами и результатами экономической деятельности, связей поставщиков и потребителей, увеличение ассортимента товаров и услуг и снижение издержек. Цифровизация, очевидно, будет способствовать доступу на рынки большего числа физических и юридических лиц, вовлечению их в общественное развитие, повышению активов, а значит, укреплению инклюзивного и устойчивого роста. Цифровизация рассматривается как инструмент развития конкурентного

---

<sup>483</sup> В специальном разделе официального сайта Евразийской экономической комиссии собрана политико-правовая база Цифровой повестки ЕАЭС. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Pages/default.aspx>

<sup>484</sup> Цифровая повестка Евразийского экономического союза до 2025 года: перспективы и рекомендации. Группа Всемирного банка. ЕЭК. 2017. 30 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/SiteAssets/Обзор%20ВБ.pdf>

Цифровой потенциал стран-участниц ЕАБР. 2019. [Электронный ресурс]. URL: [https://eabr.org/upload/iblock/0d5/EABR\\_Digital\\_Potential\\_06\\_2019.pdf](https://eabr.org/upload/iblock/0d5/EABR_Digital_Potential_06_2019.pdf)

порядка. Конкуренция уже немыслима без цифровизации, дающей свободный доступ к данным о ценах и ресурсах. Это путь к выходу за пределы существующих возможностей, ключ к появлению видов деятельности, ранее нерентабельных с точки зрения затрат на взаимодействие с удаленными партнерами.

Вместе с тем цифровизация предполагает политическую и финансовую ответственность государств за создание цифровой инфраструктуры (сетей и платформ), подготовку нормативно-правовой базы для регулирования отношений пользователей этой инфраструктуры, наконец, повышение образовательного уровня населения. Каждая инициатива, например, такая, как внедрение электронных сопроводительных документов для трансграничного перемещения грузов или создание электронной биржи труда, должна опираться на достигнутый политический консенсус между государствами, затем, на подготовленное нормативное содержание и кадры высокой квалификации.

Многие издержки, как предполагается, окупятся увеличением взаимных обменов факторами и результатами экономической деятельности. Однако — если будет сформирована нормативная база налогообложения цифровой экономики. Логично, что задача должна решаться как на уровне государств, так и войти в компетенцию наднациональных институтов. Поскольку в Европейском союзе такая база уже создана, то на его опыт следует опереться.

Стоит формировать сдержанную и более сбалансированную оценку влияния цифровизации на развитие ЕАЭС. Дополнительно следует учитывать два специфических для региона обстоятельства: во-первых, активность значительной части экономических акторов протекает в традиционном укладе, во-вторых, большие расстояния между странами естественным образом ограничивают торговлю. Тем не менее можно говорить об импульсах, которые открывает доступ к Интернет. Они провоцируют спрос, возникновение цифровых решений, альтернативных подходов к ведению бизнеса и качественных изменений рынка товаров и услуг. Импульсы будут тем сильнее, чем больше внимания будет уделено программам соответствующей подготовки кадров. Невзирая на ограниченность цифровых ресурсов, которыми располагает каждая из стран Союза, выгоды цифровизации определяет не общий объем ресурсов, а то, как они используются в экономике.

Аналогичным образом формируется преувеличенное представление о потерях занятости. Однако в защиту цифровизации выступает опыт. Электронное правительство и другие цифровые услуги не отменили, а лишь дополнили традиционные услуги и их традиционное нормативное обеспечение. Цифровизация и далее будет лишь упрощать связь поставщика и потребителя услуг, но не будет жить без традиционных видов деятельности. Например, цифровизация может ускорить проверку подлинности документов для целей трудоустройства, однако соответствующая услуга будет предоставляться только на базе отлаженной традиционной процедуры вза-

имного межгосударственного признания профессиональных квалификаций. В таком контексте цифровизация создает сопутствующую занятость для создателей и технических операторов цифровых платформ, однако, не отменяет основную занятость.

Несмотря на скептические оценки, странам ЕАЭС насущно необходимо сокращать отставание в развитии цифровой среды, чтобы удерживать конкурентный удар со стороны стран-лидеров.

Дискуссионным остается вопрос о перечне сфер, которые подлежат координации в рамках цифровой трансформации. Выгоды ощутимы в тех областях, где создание потоков товаров, услуг, капиталов и лиц зависит от перехода в режимы «свободы передвижения», «реального времени» и «одного окна». Это электронная таможня, электронные госзакупки, электронный документооборот. При этом на сегодня большинство сфер сохраняются в пределах национального регулирования для локализации киберугроз. Опыт ЕС говорит о том, что цифровая повестка все более сосредоточена на усилении контроля над цифровой экономикой с целью защиты потребителей и государственных интересов, нежели на облегчении доступа к данным и услугам. Вместе с тем очевидно, что применение национальных законов в отношении трансграничной торговли затруднено, соответственно, насущно необходима координация правового обеспечения безопасности цифровой трансформации (практику Европейского союза по решению этой задачи стоит изучить с целью применения ее элементов на пространстве ЕАЭС).

Как известно, каждая из стран ЕАЭС сегодня имеет свою программу цифровизации. В частности, программа «Цифровая экономика Российской Федерации», направлена на комплексное и системное развитие и внедрение цифровых технологий во всех областях жизни. Выделены пять основных направлений на период до 2024 г.: нормативное регулирование, кадры и образование, формирование исследовательских компетенций и технических заделов, информационная инфраструктура, информационная безопасность. Очевидно, что без государственного финансового участия реализация таких программ нереальна, ряд инициатив и ожидаемых результатов останутся на бумаге. Необходимо принятие государствами-членами финансовых обязательств по обустройству цифровой инфраструктуры (обеспечению широкополосными сетями, национальными платформами).

На национальных платформах должна произойти цифровая трансформация в традиционных секторах экономики, например, в сельском хозяйстве<sup>485</sup>.

Создание единого цифрового рынка представляется одним из важнейших векторов развития ЕАЭС, которое вне всякого сомнения, окажет поло-

---

<sup>485</sup> Стоит отметить проект цифрового сельского хозяйства, разработанный Министерством сельского хозяйства РФ. Можно было бы усилить его практическую ориентированность идеей цифрового содействия производственно-сбытовой кооперации для лучшего учета урожая мелких фермеров и координации хранения продовольственной продукции.

жительное воздействие на экономическую ситуацию в регионе и имидж Союза. Глобальная проблема и фундаментальная задача, которую уже увидели в ООН, заключается в том, чтобы переломить тенденцию к сверхконцентрации прибыли в руках очень небольшого числа цифровых гигантов и обеспечить более справедливое распределение плодов цифровизации в пользу догоняющих регионов и социальных групп. С опорой на мнения экспертов стоит сформулировать также задачу сохранения «здоровья» экономической модели, в которой компьютеризация бизнеса направлена на извлечение реальной прибыли в традиционных сферах.

Итак, Европейский и Евразийский экономический союзы проводят масштабную стратегию цифровизации. Цель — использовать возможности ИКТ для повышения привлекательности и эффективности бизнеса, ускорения процессов поиска и связи, как результат, усиление позиций в глобальной конкуренции. Центральным элементом стратегии выступает единый цифровой рынок. Здесь ЕС, в частности, располагает достаточной компетенцией; у него уже заметны и результаты. В арсенале — правовые меры и программы, финансируемые из общего бюджета. Направления цифровизации самые разные: от создания удобств для экономических акторов и обеспечения кибербезопасности до устранения недальновидной и порой мошеннической практики государств-членов, представивших неоправданные привилегии внешним, главным образом американским, конкурентам европейских цифровых компаний.

Обращают на себя внимание две группы выгодоприобретателей цифрового рынка. Первую составляют относительно небольшое число компаний так называемых цифровых гигантов, которые концентрируют основную прибыль, вторую — государства и наднациональные институты, поскольку на них держится часть обеспечивающих процессов. Вместе с тем, грамотно регулируемая цифровая среда, в которой соблюдается баланс между свободой передвижения информации и безопасностью ее потребления, неизбежно обрастает правилами, из-за чего возрастает общая цена цифровой трансформации.

## Глава 21

### Антикоррупционная политика ЕС<sup>486</sup>

Страны Евросоюза ревностно защищают свои суверенные права в таких сферах как управление государственными финансами и борьба с коррупцией. Власти лишь немного приоткрывают эти сферы для институтов ЕС. В настоящей главе раскрыт механизм координации в чувствительной сфере борьбы с коррупцией. Возможность для вмешательства во внутренние дела имеется благодаря программам, сопровождающим развитие Единого внутреннего рынка.

Большинство мер носит рекомендательный характер, а потому не может кардинально изменить ход борьбы с коррупцией. В самих же рекомендациях Евросоюз уделяет внимание лишь некоторым аспектам проблематики; например, вне его поля зрения остаются вопросы финансирования политических партий и европейских институтов<sup>487</sup>. Вместе с тем даже в условиях минимального объема полномочий, наднациональные органы управления ставят задачу недопущения финансовых преступлений, в которые были бы вовлечены собственные средства Евросоюза и добивается повышения эффективности работы бюджетного механизма. Для этого предпринимаются меры на четырех направлениях:

- наднациональная политико-правовая поддержка борьбы с коррупцией, мошенничеством, другими финансовыми преступлениями;
- децентрализация процесса принятия распределительных решений;
- многоуровневое управление финансами;
- жёсткие требования к странам-кандидатам на вступление в Союз.

Прежде чем перейти к их рассмотрению, несколько слов о происхождении проблемы.

Напомним, что средства структурных фондов (Европейского фонда регионального развития, Европейского социального и рыболовного фондов) ориентированы на 34 % граждан ЕС и составляют 0,36 % от ВНД ЕС, а для таких стран, как Венгрия или Польша, они еще более значительны — 2,3 % и 2,1 % от их ВНД. При этом вопрос борьбы с растратами

---

<sup>486</sup> Материалы главы частично вошли в коллективную монографию «Защита государственного суверенитета — опыт Евросоюза и европейских стран», отв. ред. В. Б. Белов. М.: ИЕ РАН, издательство «Весь Мир», 2018, с. 39–47.

<sup>487</sup> ЕК раскритиковала аудиторский орган Чешской республики за зависимость его оценок от министерского уровня: Fraud and Corruption Risks Related to EU Funds Implementation. EU FUNDS WATCH project — Czech Republic 2013 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/EU-funds-watch\\_Report\\_Czech-Republic.pdf](https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/EU-funds-watch_Report_Czech-Republic.pdf)



финансовых трансфертов не ограничивается странами Центральной и Восточной Европы.

Политологи утверждают, что эффективность перераспределения средств из бюджета Евросоюза была низкой еще до Восточного расширения ЕС. Проблемы были очевидны как на «входе» в эту систему, так и на «выходе». Формирование расходной части бюджета — результат переговоров представителей национальных правительств, что подчеркнуто межправительственной теорией<sup>488</sup>. Эксперты пришли к выводу, что политика не оказывает существенного влияния на процесс подтягивания отстающих стран и регионов; зато финансовый трансферт в пользу догоняющих стран помогает получить их согласие в более глубоких вопросах интеграции. Говоря прямо, догоняющие страны отдают свои голоса за интеграционные законы в обмен на деньги из общего бюджета.

Национальные органы власти, ответственные за распределение средств нуждающимся регионам, по идее, должны исходить из представленных заявок на финансы и действовать сообразно социально-экономической необходимости. Однако на данных за 1990-е гг. показано, что политически лояльные национальным правительствам регионы получали существенно больше трансфертов (в среднем на 300 евро в год расчете на душу населения), чем регионы, в руководстве которых стояли представители оппозиционных партий<sup>489</sup>.

В целом в период 2009–2016 гг. OLAF вынесла более пятисот рекомендаций государствам-членам. Примерно половина их привела к обвинительному заключению в суде. Ежегодно OLAF рекомендует к возврату в общий бюджет от 0,5 до 1 млрд евро. Это менее 1 % от общего бюджета. Однако, по мнению Палаты аудиторов Евросоюза, суммы занижены примерно в четыре раза в силу того, что наднациональная система проверки полагается на данные, предоставленные государствами-членами<sup>490</sup>.

Ряд исследований показывают, что доступ государств-членов Евросоюза к общему бюджету провоцирует коррупцию во властных структурах. Эксперты даже проводят аналогию с ресурсным проклятием (когда постоянное присутствие ценного природного ресурса парадоксально затрудняет рост) с той лишь разницей, что таким гарантированным доходом становится помощь из бюджета Евросоюза<sup>491</sup>.

<sup>488</sup> Moravcsik Andrew. Preferences and Power of the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31 (4). 1993. P. 473–525.

<sup>489</sup> Bouvet Florence, Sandy Dall'Erba. European Regional Structural Funds: How Large Is the Influence of Politics on the Allocation Process? *Journal of Common Market Studies* 48 (3). 2010. P. 501–528

<sup>490</sup> Fighting fraud in EU spending October 2017 European Court of Auditors. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AB\\_FRAUD\\_RISKS/AB\\_FRAUD\\_RISKS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AB_FRAUD_RISKS/AB_FRAUD_RISKS_EN.pdf)

<sup>491</sup> The impact of cohesion policy on corruption and political favouritism. Study for the Greens/EFA Group — European Parliament August 31 2016. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.budapestinstitute.eu/BI\\_Green\\_Cohesion\\_201610\\_final2.pdf](http://www.budapestinstitute.eu/BI_Green_Cohesion_201610_final2.pdf)

Например, в рамках Программы приграничного сотрудничества Венгрии и Румынии в 2007–2013 гг. 25–50 млн евро были потрачены на строительство дорог, которые никуда не ведут. Через сложную систему государственных закупок и субподряда преуспевающим подрядчиком стала венгерская дорожная компания Duna Aszfalt Kft. Еще одна компания — Elios Innovatív Ltd., совладельцем которой является Ишван Тиборц, зять премьер-министра Венгрии Виктора Орбана, увеличила свой оборот на несколько млн евро; ее успех заключался в выигранных 19 проектах общественного освещения, из которых в не менее 8 случаев компания была единственным участником торгов. В доклады OLAF регулярно включаются расследования по фактам предоставления властями и компаниями разных стран Евросоюза ложной информации о количестве и, следовательно, стоимости используемых материалов и оборудования при закупках, профинансированных из общего бюджета. Так, по результатам расследования, Греции, представившей недостоверные данные о производстве оливкового масла (в пять раз превысивших реальных), было рекомендовано вернуть 374 000 евро, выплаченных в виде субсидий из сельскохозяйственного фонда общего бюджета Евросоюза. Несколько млрд евро, выделенные Калабрии, одному из самых проблемных районов Италии, попросту исчезли вместе с ее фирмами-подрядчиками.

Тема риска для имиджа по причине коррупции в бюджетных финансах была затронута в 2009 г. в крупном обзоре по заказу Еврокомиссии<sup>492</sup>. Думается, что неожиданно для самого заказчика (дело в том, что этому обзору предшествовал еще один, также свидетельствовавший о низкой эффективности системы и опять же под грифом Комиссии), но вполне конкретно был поставлен вопрос об отказе от финансового перераспределения в пользу догоняющих стран и его замена социальным контрактом между ЕС и его гражданами, обеспечивающем минимальный гарантированный доход для решения проблемы бедности.

## Политико-правовые меры

Основу для проведения антикоррупционной политики ЕС создает Статья 325 Договора о функционировании ЕС. Она предусматривает совместную ответственность ЕС и государств-членов по защите финансовых интересов ЕС от мошенничества и коррупции. Также в статьях 122(3) и 125(4)(с) действующего Регламента ЕС 1303/2013, устанавливающего общие положения о действии европейских структурных и инвестиционных фондов в государствах-членах, на национальные управляющие органы возложено обязательство принимать эффективные и пропорциональные меры по

---

<sup>492</sup> Barca Fabrizio. Agenda for a Reformed Cohesion Policy. European Communities. 2009.

предотвращению мошенничества. Детальное определение мошенничества, затрагивающего финансовые интересы Союза, а также указание на главный инструмент борьбы — уголовное право — содержатся в статье 3 Директивы ЕС 2017/1371 о борьбе с мошенничеством с финансовыми интересами Союза.

О необходимости активизации борьбы с коррупцией было заявлено еще в 1990-е гг. Поводом послужили как выявленные случаи растрат, так и начало подготовки к вступлению в организацию стран Центральной и Восточной Европы, на тот момент не имевших надежной системы управления. Среди принятых документов — Конвенция о защите финансовых интересов Европейского сообщества и два протокола к ней, 1995–1997 гг.; Конвенция о борьбе против коррупции среди функционеров Европейского Сообщества и функционеров государств-членов Европейского союза, 1997 г.; Совместный план действий по предотвращению коррупции в частном секторе, 1998 г.; решение Европейской комиссии (ЕК) о создании Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), 1999 г.

В числе инструментов последнего десятилетия следует упомянуть Решение ЕК о выпуске раз в два года антикоррупционных отчетов и Решение о создании собственной системы мониторинга, 2011 г.; Первый антикоррупционный доклад, содержащий индивидуальные рекомендации для стран-членов, 2014 г.<sup>493</sup>; Решение по учреждению Европейской прокуратуры для расследования дел, связанных с финансовыми махинациями, коррупцией и неправомерным использованием бюджетных средств, принятое 16 государствами-членами в 2017 г.; Директива Совета и Парламента об уголовном преследовании преступлений, затрагивающих финансовые интересы ЕС (директива PIF), 2017 г.

## Децентрализация

Краеугольный камень европейского интеграционного процесса — децентрализация управленческих процессов — означает право властей нуждающихся регионов распоряжаться ресурсами, переданными им от структурных фондов общего бюджета ЕС. По идее, близость процесса принятия решений к гражданам может побудить их участвовать в общественной жизни и влиять на местных должностных лиц<sup>494</sup>, способствуя сокращению коррупции. Многие исследования показывают обратное — несостоятельность децентрализации в борьбе с коррупцией. Эксперты ссылаются на сотни случаев фаворитизма, использования анонимной

<sup>493</sup> Commission Decision. Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment (“EU Anti-corruption Report”) // Official Journal, C 3673 final, 2011; Report from the Commission to the Council and the European Parliament — EU Anti-Corruption Report // COM, 2014. 38 final.

<sup>494</sup> Hooghe Liesbet. Cohesion Policy and European Integration. Oxford University Press. 1996.

собственности, взяточничества, мошенничества, растрат, задокументированных OLAF, антикоррупционными НПО и журналистскими расследованиями.

Тем не менее в последние годы децентрализация становится все более действенным средством борьбы с коррупцией, что достигается участием граждан в механизмах контроля и сопровождения программ. Интерес представляет инициатива, реализованная в 2015 году Генеральным директором ЕК, ответственным за проведение региональной политики. Директорат обратился к организациям, представляющим гражданское общество в 11 проблемных странах (Болгария, Чехия, Греция, Венгрия, Литва, Латвия, Словения, Португалия, Румыния, Италия и Польша), участвовать в проектах регионального развития в качестве общественных контролеров. Такие организации нашлись. Далее, как того требовал замысел, экономический оператор, претендовавший на контракт, подписывал Пакт добросовестности, в котором обещал воздерживаться от коррупционных действий. Для обеспечения же подотчетности и легитимности такой пакт подкреплялся договором с организацией гражданского общества, обязывающим ее следить за тем, чтобы все стороны выполняли свои обязательства. Созданный инструмент повышения доверия к программам, пользующимся финансами ЕС работает до настоящего времени. В 2017 и 2019 годах организации, ведущие соответствующую деятельность в области открытого надлежащего управления, были премированы.

## Многоуровневое управление

Оригинальный своей простотой способ противодействия коррупции — многоуровневое управление программами — практикуется достаточно давно — с 1989 г. Его смысл — в подключении к финансированию нескольких партнеров, в том числе международных финансовых организаций. На выходе соответственно создается возможность для независимого внешнего аудита и легального вмешательства в финансовую сферу. Представляется, это наиболее эффективный способ предотвращения коррупции и нарушений (хотя и здесь известны трудности).

По идее, национальные власти должны быть заинтересованы в действиях по предотвращению и обнаружению нарушений и мошенничества на любом этапе управления финансами, поступающими из фондов Евросоюза. Дело в том, что риск быть обвиненным настраивает на надлежащее управление; обнаруженные независимыми организациями, в том числе НПО, журналистами, Европейским инвестиционным банком, аффилированными структурами помощи при оформлении заявок на субсидии из фондов (например, Джаспер), другими МФО, мошеннические операции с финансами из бюджета Евросоюза, могут привести к принятию решений о возврате выданных средств или о финансовых корректировках.

ках. Если исполнителю проекта не удастся обеспечить погашение суммы, излишне уплаченной в результате выявленного нарушения, государство-член, на территории которого находится бенефициар, обязано возместить сумму. Налицо, во-первых, парадокс: коррумпированные правительства не стремятся вовлекать МФО в софинансирование программ регионального развития; во-вторых, возникает риторический вопрос: не поэтому ли в кредитах ЕИБ резко сокращается доля программ регионального развития.

Ныне Еврокомиссия надеется внедрить технологию многоуровневого управления в партнерские соглашения со странами и регионами мира. Поставлена цель включения положения по борьбе с коррупцией во все будущие торговые соглашения, начиная с ТТИР (так и не состоявшемся до настоящего времени) и заканчивая любыми формами соглашений об ассоциации. Амбициозность замысла состоит в возможности мониторинга деятельности, связанной с госзаказами или государственной финансовой помощью, либо контроля внутренних реформ, направленных на достижение цели верховенства закона. Взамен ЕС предлагает торговые преференции. На сегодня такие преференции могут быть даны странам, которые ратифицировали и реализуют международные конвенции, касающиеся надлежащего управления, включая Конвенцию ООН против коррупции.

Пока рано судить об успешности замысла. Однако нельзя и недооценивать Евросоюз. Он упорен в реализации своих идей.

В рамках проекта Седьмой рамочной программы ЕС профинансирован специальный проект Антикорр, посвященный повышению эффективности борьбы с коррупцией и поиску новых политтехнологий в данной сфере<sup>495</sup>.

## Требования к кандидатам в члены Союза

Как известно, в ходе подготовки к расширению 2004–2007 гг. ЕС разработал систему критериев отбора стран-кандидатов. В частности, его антикоррупционная политика в отношении кандидатов отличается требовательностью<sup>496</sup>, что резко контрастирует с политикой по отношению к действующим членам союза (где между институтами ЕС и странами-членами действует четкое разделение компетенций, и ЕС сводит свое участие к общим принципам и рекомендациям). Таким образом, он очень близко подошел к сферам, относящимся к ведению государств.

---

<sup>495</sup> Anti-corruption provisions in EU free trade and investment agreements: Delivering on clean trade. European Parliament's Committee on International Trade. 2018 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603867/EXPO\\_STU\(2018\)603867\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603867/EXPO_STU(2018)603867_EN.pdf)

<sup>496</sup> On a comprehensive EU policy against corruption. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. COM, 2003. 0317 final.

В частности, в «Партнёрствах», направленных на присоединение стран ЦВЕ к Евросоюзу было указано на необходимость разработки национальных антикоррупционных программ, ратификации международных конвенций в сфере противодействия коррупции (ОЭСР, ООН), введения кодексов поведения для государственных служащих и в частном секторе, раскрытия информации об имуществе государственных служащих, внедрения законов по защите информаторов и прозрачному финансированию политических партий. Специальная экспертная группа следила за тем, как страны-кандидаты исполняют требования. Результаты публиковались в регулярных докладах. В странах-кандидатах были созданы национальные бюро по борьбе с мошенничеством при содействии OLAF. В 2005 году в переговорный процесс и доклады о прогрессе стран-кандидатов добавлена еще одна глава № 23, посвященная реформированию судебной системы, оценке её независимости, а также соблюдению принципу верховенства права и основных прав.

К сожалению, как только государства становятся полноправными участниками Европейского союза, политическое влияние на них снижается до минимума, предусмотренного в учредительных договорах. В результате падает и чиновничья дисциплина. Приведем отдельные факты. В 2006 г. парламент Словении отклонил создание антикоррупционной комиссии<sup>497</sup>; министр юстиции М. Маковей отстранена от должности после вступления Румынии в ЕС в 2007 году (она была назначена на эту должность в 2004 году и стала инициатором антикоррупционных реформ в Румынии, в частности, требовала независимости национального антикоррупционного органа и проведения проверок доходов парламентариев и государственных служащих)<sup>498</sup>. В 2008 году из-за выявленных случаев мошенничества ЕС заморозил доступ Болгарии к финансовой помощи, а также отказал в аккредитации двум национальным агентствам, ответственным за реализацию финансовых средств по программе ФАРЕ<sup>499</sup>.

## Новый подход

Последнее время Европейская комиссия активизировалась на направлении предупреждения нарушений в сферах финансовых интересов ЕС.

Внимание к проблеме неудивительно. Безвозмездная поддержка догоняющих регионов в период 2014–2020 гг. исчисляется крупной суммой в 460

<sup>497</sup> Mungiu-Pippidi A. The EU as a Transformation Agent. Lessons learned from governance reforms in East Central Europe. Hertie School of Governance Working Papers. 2008. No. 3.

<sup>498</sup> Gallagher T. Romania and the European Union: How the Weak Vanquished the Strong. Manchester: Manchester University Press, 2013.

<sup>499</sup> Tarum J. L. EU Conditionality and Anti-Corruption: the case of Bulgaria and its incentive game. University of Oslo, 2014.



млрд евро. Поэтому в каждом государстве Евросоюза за управление и контроль реализации программ, финансируемых из бюджетных фондов, отвечают по крайней мере четыре органа: управляющие, удостоверяющие, органы аудита и национальные службы по координации борьбы с мошенничеством, предусмотренные Регламентом ОЛАФ. Однако упомянутые научные исследования и официальные источники свидетельствуют о том, что традиционные способы противодействия коррупции и финансовых нарушений, имеющиеся в распоряжении Евросоюза, приносят весьма ограниченный эффект. Это подтверждают ряд исследований по тематике профилактики и борьбы с мошенничеством и коррупцией, обнародованных в 2018 г. ЕК на официальном сайте<sup>500</sup>. Основное внимание в них уделено надлежащему использованию ресурсов европейских структурных фондов (Фонда сплочения, Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда, Европейского фонда развития сельских районов и Европейского фонда развития морского и рыбного хозяйства), оценке риска мошенничества, укреплению потенциала по борьбе с мошенничеством и разработке инструментов оценки рисков.

Поэтому в дополнение к традиционным политико-правовым технологиям в борьбе с коррупцией и мошенничеством, ЕК подключила новейшие цифровые информационно-коммуникационных технологии.

Суть нового подхода, продвигаемого Еврокомиссией в партнерстве с ведущими странами Евросоюза, состоит в привлечении независимых партнеров, главным образом, общественности, к наблюдению, посредством цифровых возможностей, за тем, как используются деньги общего бюджета, а также онлайн-обсуждению и предотвращению, благодаря большей открытости программной документации, многих нарушений. Как результат национальные стратегии должны быть все более сосредоточены на профилактике, координации, повышении осведомленности общественности, прозрачности отчетов по проектам. Таким образом, главным инструментом реализации нового подхода становятся цифровые платформы.

В официальных отчетах отмечено:

- повышение осведомленности общественности о соответствующих областях;

<sup>500</sup> DG REGIO — Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds — taking stock of practices in the EU Member States Study on the implementation of Article 125(4)(c) of the Regulation (EU) No 1303/2013 laying down the common provisions on the European Structural and Investment Fund in Member States. October 2018. [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement\\_article125\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement_article125_en.pdf)

Workshop on good practices in preventing fraud and corruption in the European structural and investment funds 13.09.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://webcast.ec.europa.eu/workshop-on-good-practices-in-preventing-fraud-and-corruption-in-the-european-structural-and-investment-funds>

DG REGIO — Preventing fraud and corruption in European Structural and Investment Funds — taking stock of practices in the EU Member States. Compendium of anti-fraud practices for preventing and detecting fraud and corruption in ESI Funds. 5 October 2018. [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement\\_article125\\_compendium\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/implement_article125_compendium_en.pdf)

- целенаправленные действия на всех уровнях управления по снижению коррупции при реализации региональной политики;
- повышение объективности при оценке соразмерности программ целям регионального развития ЕС;
- использование технологий многоуровневого управления средствами бюджетных фондов, в том числе вовлечения правоохранительных органов, что позволяет усилить координацию деятельности по борьбе с мошенничеством и снизить риски мошенничества;
- использование всеми вовлеченными акторами новейших технологий в качестве инструментов борьбы с мошенничеством, в том числе интерактивных баз данных и онлайн-тренингов.

Из материалов вышедшего Сборника по методам обнаружения и борьбе с растратами фондов ЕС следует, что многие государства активно воплощают в жизнь новый подход.

Например, на обмене информацией, в том числе о госзакупках, и доступности этой информации для аудита, построена антикоррупционная стратегия Бельгии. Правительство Валлонии, ответственное за реализацию программ при поддержке Европейского фонда регионального развития «*Wallonia-2020.EU*», использует Базу данных EUROGES как платформу для целей координации, управления, мониторинга и общественного контроля. Все операции по региональной политике фиксируются и ежеквартально обновляются, начиная от стадии отбора претендентов. Финансовая информация (квитанции, описания, декларации, счета, платежи и пр.) доступна для внешних аудиторов и заинтересованных наблюдателей за ходом софинансирования проектов. Наконец, платформа также может быть использована для обмена сообщениями между пользователями через функцию чата.

Интерес представляет также опыт Дании. За управление региональными программами отвечают несколько институтов, в том числе Датское Деловое Управление и Комитет по мониторингу. Важно, что большая часть средств распределяется в соответствии с рекомендациями Региональных форумов роста, проводимых во всех (пяти) регионах, а также на острове Борнхольм. Задача Форумов — определить приоритеты будущих действий. Далее информация об имеющихся ассигнованиях, процедуре подачи заявки, требованиях к отчетности собирается на веб-сайте ([www.regionalt.dk](http://www.regionalt.dk)). По результатам формируют база данных поддерживаемых проектов и описания ежегодных мероприятий, доступная для аудита.

В Финляндии в 2014 г. была учреждена система мониторинга проектов регионального развития EURA. Она находится под управлением Министерства занятости и экономического развития и служит для обеспечения архивации и контроля всех операции над проектами от отбора претендентов, реализация, проверки платежей, предоставленных бенефициаром проекта, и сертификации. Особенность системы состоит в доступности

налоговой информации заявителей/исполнителей (информация о долге проверяется также до принятия решения о финансировании), а также количестве отработанных ими часов во всех проектах. Система автоматически препятствует одному и тому же человеку участвовать в более чем одном проекте.

*Balcão 2020* — аналогичная коммуникационная платформа, созданная в Португалии, служащая точкой доступа и системой мониторинга для всех программ, финансируемых совместно со структурными фондами ЕС. Она была разработана Агентством по развитию и сплочению. Основное внимание в рамках контрольных функций этой системы уделено отслеживанию двойного финансирования проектов.

Таким образом, открытые полностью и частично цифровые платформы, официальные сайты, базы данных становятся новым довольно эффективным способом обнаружения мошеннических действия либо предотвращения манипуляций с финансами Евросоюза.

В Италии ведется разработка Базы данных, ориентированной на борьбу с мошенничеством и проведения анализа рисков. Ее полноценное вступление в силу ожидается в 2020 г.

В Испании в Валенсии в 2016 году создана Система быстрого оповещения, выявления злоупотреблений и коррупционных рисков в процедурах государственных закупок. В отличие от традиционных способов выявления злоупотреблений (жалоб, ревизий, проверок), система быстрого оповещения направлена на раннее обнаружение опасных мест и проведение превентивных действий и недопущения мошенничества или коррупции.

Для догоняющих государств-членов (Литва, Хорватия, другие страны) характерен другой вариант борьбы с мошенничеством — власти заняты ликвидацией недостатка навыков и укреплением культуры борьбы с мошенничеством, наращиванием потенциала специалистов по борьбе с мошенничеством через тренинги и семинары с участием заинтересованных сторон.

В Польше на условиях софинансирования со стороны ЕС осуществлены инвестиции в создание обучающих традиционных и онлайн-программ по тематике борьбы с мошенничеством, направленных на повышение необходимых навыков. Партнер программы — Центральное антикоррупционное бюро — специальный государственный орган с полномочиями мониторинга и поддержкой со стороны полиции.

Аналогичная программа реализована Министерством внутренних дел Республики Словения.

В качестве рекомендации по организации соответствующих баз данных и сайтов, а также при проведении антикоррупционного мониторинга, Европейская комиссия и OLAF предлагают странам ориентировать пользователей на такие индикаторы мошенничества или нарушений как стоимость и качество проектов (и проводить их оценку на предмет фальсификации)

и результаты торгов (и оценивать их с точки зрения возможного сговора, конфликта интересов, манипулирования). Высоко рискованные проекты должны быть предметом более частых проверок. Государства должны неукоснительно соблюдать требование директив европейского конкурентного права, конкретно, об электронных закупках. Эти индикаторы, по идее, должны использоваться как маячки для облегчения проверки со стороны общественности качества управления проектами и расходами. В новых интерактивных базах данных, создаваемых в странах-лидерах, все эти рекомендации соблюдены.

В цитируемом антикоррупционном досье Еврокомиссия также предложила ряд рекомендаций по защите осведомителей как неотъемлемой части антикоррупционной политики и дополнительный инструмент по предотвращению нарушений. А именно: странам рекомендовано развивать национальное законодательство и процедуры защиты осведомителей. Механизм информирования о нарушениях, по мнению ЕК, может принимать форму электронного письма. В качестве примера предлагается использовать французский и болгарский опыт. Французская платформа ELIOS представляет собой интерактивный веб-сайт, принимающий сообщения о мошенничестве и о конфликте интересов с целью разоблачения нарушений. Болгария, развивающая подобную практику, принимает информацию от осведомителей на специальную веб-страницу сайта Министерства финансов<sup>501</sup>.

Итак, налицо активность европейских институтов по созданию технологии вмешательства в одну из чувствительных сфер ответственности государства — борьбу с коррупцией, а именно: Евросоюз конструирует наднациональную антикоррупционную политику. Европейским институтам удалось сформировать собственную повестку дня и инструментарий в борьбе с коррупцией, главным образом, в сфере своих финансовых интересов. Вместе с тем научные исследования и официальные источники свидетельствуют, что все способы противодействия коррупции и финансовых нарушений, имеющиеся в распоряжении Евросоюза, не приносят искомого эффекта. Ограниченные результаты достижимы в случае привлечения независимых партнеров к участию в перераспределительных программах общего бюджета.

Факты нецелевого использования ресурсов общего бюджета ЕС заставляют по-иному относиться к некоторым замечаниям европейцев в адрес России. А именно: до настоящего времени практика целевых льгот (среди которых самый яркий пример, льготные цены на газ для Беларуси) — предмет критики со стороны официального Евросоюза. Эта практика воспринимается европейцами как инструмент политического влияния России на страны-сателлиты, даже невзирая на то, что в торге весьма заинтересо-

---

<sup>501</sup> Антикоррупционный отдел Министерства финансов Болгарии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minfin.bg/en/375>

ваны эти страны как покупатели, а также их конечные потребители — население и предприятия. Однако, если учесть неудовлетворительные результаты Евросоюза в борьбе с растратами денег в своем общем бюджете, то выходит, что замена целевых льгот перераспределительным общим бюджетом ЕАЭС по образу европейского бюджета преждевременна. В коррумпированных обществах, к которым, к сожалению, относятся страны ЕАЭС, такая замена приведет к большей нагрузке на потребителей вместо искомой модернизации.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предмет исследования — становление международных отношений, в основу которых положена идея интеграции рынков. Анализ движущих сил и практики интеграции рынков проведен на примере двух действующих союзов — Европейского союза (ЕС) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а также двух отложенных проектов — Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП) ЕС–США и «интеграции интеграций» ЕС–ЕАЭС. Интеграционные союзы развиваются вглубь и выстраивают партнерства с внешним миром, ищут модус вивенди, учитывающий наступательные и оборонительные коммерческие интересы, различия моделей развития и амбиции своих государств.

Исследования велись в следующих направлениях: критический анализ центрального объекта интеграционных исследований — ЕС — в части изучения модели интеграции рынков, выбор эффективной модели экономического регулирования ЕАЭС, выявление причин стагнации ТТИП и обострения конкуренции между мировыми центрами силы, в числе которых формирующийся полюс притяжения ЕАЭС.

Первая часть исследования начинается анализом интеграционных теорий. Теории позволяют снять завесу тайны с феномена единого рынка интеграционного союза, создать представление о многообразии последствий этого объединения, его потенциале и проблемах. Совокупность теоретических воззрений позволяет автору сформулировать отправную гипотезу исследования: объединение рынков формирует качественно новую широкую конкурентную среду для грамотного использования, соответствующую нуждам высокоразвитой экономики и общества потребления, в которой возможны снижение издержек хозяйственной деятельности, передача технологий роста, компенсация недостатка отдельных факторов развития; участие в интеграционных процессах может стать причиной успехов, двигателем и условием развития страны. Масштабные проекты интеграции рынков призваны повысить конкурентоспособность и уровень развития участвующих в них стран, а межинтеграционные проекты — содействовать укреплению многополярного мира и снижению накала вероятных конфронтаций.

Затем автор полностью погружается в изучение устройства единого внутреннего рынка (ЕВР) Европейского союза, выявляет его базовые принципы, изучает историю строительства с указанием основных этапов и событий, подробно исследует современный этап и приходит к следующим выводам.

1. Европейская модель интеграции рынков основана на классических теориях. Поэтому она не уникальна и может быть основой для применения. Россия имеет схожие потребности участия в глобальной экономике, взаимо-



действия со странами-соседями, организации собственного пространства интеграции. Поэтому анализ уроков европейской интеграции и практики применения теоретических схем представляется обоснованным.

2. Изучение идейных основ европейской интеграции подсказывает, что в схему организации единого рынка необходимо закладывать механизм сознательной корректирующей деятельности наднациональных институтов для достижения результата, в противном случае прогнозируемые эффекты будут недостижимы в обозримом будущем. Воплощению идей Винера, Балаши, Линдера и др. о развитии региональной торговли и ускорении экономического роста служит созидательная деятельность наднациональных институтов на базе политических теорий федерализма, функционализма, институционализма, дирижизма.

3. Единство рынка — пожалуй, главное достижение европейской интеграции. В решении задачи создания «пространства четырех свобод» Европейский союз стал пионером. В институтах ЕС родились многие вошедшие в мировую практику идеи и методы уничтожения нетарифных барьеров. Эти идеи, после окончания тяжелого периода апробации и адаптации к реальности, кажутся аксиомичными, очевидными, а проблемы интеграции — не провалами, а неизбежными издержками более быстрых темпов и новых возможностей развития.

4. Под единым рынком интеграционного объединения следует понимать межгосударственное пространство, в котором упразднена барьерная функция внутренних государственных границ, запрещены дискриминационные ограничения на передвижение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы и юридических лиц, снижены пространственные различия факторов и результатов экономической деятельности.

5. Суть европейской модели интеграции рынков состоит в упорядочении барьеров на пути передвижения факторов и результатов экономической деятельности посредством гармонизации и взаимного признания стандартов государств-членов, а также отраслевой политики. Системный подход к анализу единого внутреннего рынка ЕС позволяет установить, что этот феномен обеспечен системой правовых, контрольных и других вспомогательных механизмов. Институты ЕС наделены достаточной силой, чтобы противодействовать любой практике, которая могла бы ослабить бремя/выгоды интеграции для одних акторов ЕВР и сохранить их для других. Взамен государства-члены и компании имеют возможность влиять на формирование общей линии интеграции рынков, участвовать в обсуждениях проектов нормативных актов и лоббируют свои интересы в технических организациях.

6. На основе практического воплощения ряда экономических и политических теорий интеграции можно вывести законы интеграции рынков (растущая свобода передвижения товаров, услуг и капиталов снижает потребность людей в передвижениях внутри интеграционного союза; рост эффектов интеграции во времени обеспечивается переливом интеграции в новые сферы; интеграция рынков порождает как элементы укрепления,

так и потери устойчивости ее акторов при непременном преобладании первых над вторыми).

7. Качественный анализ содержания решений институтов ЕС выявляет, что правовая база снятия барьеров на пути свободного движения товаров, услуг и лиц развивается под действием экономической логики. В ее основе лежат принципы интеграции рынков — запрет дискриминации, создание новых торговых и людских потоков, защита интересов потребителей, предупреждение недобросовестной конкуренции. Существенны для европейской модели важнейшие внеэкономические принципы — охрана жизни, здоровья людей и окружающей среды, улучшение условий труда, защита общественной морали и безопасности, культурных и исторических ценностей. Порядок передвижения товаров, услуг и лиц по пространству ЕВР является в значительной мере свободным. В то же время провозглашенные свободы далеко не безусловны. Остаются в силе многие национальные требования и практики, к примеру, отдельные национальные торговые ограничения, языковые тесты, правила регистрации профессиональных дипломов и пр.

Таким образом, весьма сложная логика единого рынка работает как мозаика экономических и внеэкономических доводов, а также действий институтов и акторов, которая складывается только, если в ней соблюдены принципы и направленность на цели единства рынков.

Без сомнения, интеграционными процессами движет экономическая необходимость. Гениальная догадка Жана Монне — отца-основателя европейской интеграционной модели — состояла в том, чтобы начать их с объединения рынков и хозяйств. Практика же показала, что и социум способен интегрироваться, более того, нуждается в интеграции. Во многом во имя сохранения традиций, культурного и природного многообразия страны выработали практику взаимного признания своих норм и правил, множили число сфер общей политики и наполняли содержанием понятия свободы и единства.

8. Целый ряд социально и экономически значимых функций на пространстве ЕВР выполняет конкурентная политика ЕС. Благодаря ее механизмам обеспечен, во-первых, доступ к товарам и услугам на более выгодных для граждан ЕС условиях, во-вторых, содействие развитию компаний государств-членов, в-третьих, повышение конкурентоспособности Европейского союза в мире. Конкурентная политика осуществляется при помощи хорошо разработанного инструментария. Ее целям подчинены другие направления внутренней политики ЕС. За неконкурентное поведение компаний на пространстве ЕВР предусмотрены высокие штрафы. Тем не менее, миссия ЕК заключается не в разорении провинившихся, а в лишении их прибыли, полученной нечестным путем и сдерживании неконкурентного поведения участников ЕВР. В рамках конкурентной политики допускаются некоторые искажения — слияния, поглощения, отдельные виды господдержки, поскольку они служат повышению конкурентоспособности Союза

на мировой арене. Компаниям, расположенным за пределами ЕС, приходится адаптироваться к нормам его конкурентного права. В целом же, Европейский союз достигает цели транслирования внешнему миру своего опыта борьбы с неконкурентным поведением.

9. Постулаты единства рынка ЕС направлены на борьбу с количественными ограничениями торговли, развитие эффектов масштаба, расширение торгового обмена, сокращение издержек экономической деятельности, связанных с приобщением к требованиям целевых рынков, развитие экономики разнообразия, поощрение конкуренции национальных стандартов и торговых режимов, снижение остроты конкуренции со стороны стран с низкими нормативными требованиями, закрепление передового опыта. На примерах фармацевтического и сельскохозяйственного рынков доказано, что интегрированные рынки, несмотря на их большие размеры, все еще остаются далекими от условий совершенной конкуренции и не могут самостоятельно без помощи регуляторов обеспечивать высокое качество товаров и справедливые цены. Отсюда оправдан их наднациональный контроль.

10. Стоит задуматься над тем, сколь затратна европейская модель. Ее выгодность и сравнительные преимущества — это теорема, даже при наличии приверженности большинства государств-членов этой модели. Издержки хозяйственной деятельности на пространстве единого рынка растут пропорционально росту конкуренции: с исчезновением таможенных издержек увеличиваются расходы на маркетинговое и научно-техническое обеспечение хозяйственной деятельности; умножается прибыль от увеличения рынка, но сопряжена она с большей вероятностью неудач. Вместе с тем оценка объединения рынков в Европейском союзе в целом положительная, поскольку оно сопряжено со множеством качественных преобразований. К результатам европейской интеграции следует отнести новые подходы к организации торговли и благоприятная среда для потребителя, особая логика конкуренции на внутреннем рынке и конкурентная стратегия на внешних рынках.

Правовой пакет ЕВР «освежается» в ежедневном режиме. Институты ЕС последовательно выявляют и устраняют лазейки в национальном праве и практике, не давая возможности возродиться государственному и корпоративному протекционизму. Но вместе с тем, на финансирование аппарата управления Евросоюзом ежегодно уходит 10 млрд евро.

11. Теоретические представления, экспертные оценки и собранные вручную аргументы из практики европейской интеграции позволяют обосновать концепцию объединения рынков в пределах интеграционного союза. Она включает два направления регуляционной деятельности: передвижения и конкуренция. В части передвижений в качестве объектов регулирования выступают все факторы и результаты экономической деятельности (товары, услуги, капиталы, люди и лица); в части конкуренции объектами регулирования могут быть процессы монополизации, концентрации производства и капитала, господдержка. Главными принципами организации единого

рынка являются: запрет дискриминации, свобода передвижения, гармонизация, взаимное признание, субсидиарность, пропорциональность, совершенная и эффективная конкуренция. Методы регулирования — это контроль, право, общие отраслевые рынки, общая отраслевая политика, реформирование и актуализация. В числе доказуемых положительных эффектов свободы передвижений — новые торговые потоки, повышение качества предложения, снижение издержек за счет экономии на масштабах, появление новых рентабельных видов деятельности; в числе эффектов конкуренции — повышение разнообразия предложения, поддержание ценового механизма, снижение издержек за счет концентрации и кооперации. Ожидаемые эффекты свободы передвижений — новые цепочки стоимости, рост включенности в экономику, расширение поля возможностей для занятости, рост активов, доступ к ресурсам и лучшим практикам, снижение отставания от глобальных трансформаций; ожидаемые эффекты конкуренции — оздоровление экономики, переход на новый технологический уклад. Развитие свобод передвижения и конкуренции порождает как элементы, способствующие устойчивости, так и элементы потери устойчивости интеграционного объединения. Последние заключены в утрате суверенитета, ценностных ориентиров и инструментов защиты, возникновении деструктивных каналов влияния участников друг на друга, потере части экономических акторов в результате конкуренции, утечке мозгов и технологий от одних участников рынка к другим, росте неопределенности перспектив.

12. Сложная организация единого рынка эффективна для потребителей, сводит на нет случаи, в которых потребитель выходит один на один с производителем некачественного товара и поставлен перед необходимостью защищать свои права в судебном порядке. Другой важный элемент выгоды системы — её содействие реализации фундаментальных целей ЕС.

Опора на операциональный подход и произведенный поиск содержания понятия, инструментов анализа и доступных наблюдению фактов позволяют заключить, что единый внутренний рынок ЕС является функционирующей моделью, имеющей принципиальную основу и взаимосвязанные механизмы. Это результат постоянных целенаправленных усилий Евросоюза во имя получения убедительных свидетельств успешности этой модели и сохранения ее лидерства в условиях возросшей конкуренции со стороны других мировых центров влияния. Предложенные определения и видение европейской модели интеграции рынков могут служить методологической базой для подведения итогов ее 25-летней практики, оценки успешности на основе количественных и качественных индикаторов, позволяют судить об объеме, содержании, результатах, комплексно оценивать интерес экономических акторов к законодательному процессу, условия и результаты хозяйственной деятельности.

Фокус дальнейшего изучения интеграции рынков перемещается от европейской экономической интеграции на процессы формирования новых ин-

тегративных отношений России с ее ближайшими соседями в Европе и Азии. В начале 2000 гг. их основой стала концепция интеграции рынков РФ и ЕС в Общее экономическое пространство и идея таможенного союза ряда государств постсоветского пространства.

Общее экономическое пространство России и Евросоюза было изучено как оригинальная форма интеграции, которую характеризует отсутствие необходимости членства России в институтах ЕС, при этом сохраняющаяся возможность транслирования и использования принципов и норм экономической интеграции, практикуемой Европейским союзом в объеме, удовлетворяющем интересам России. Таможенный союз, членами которого стали Россия, Беларусь и Казахстан, тоже использовал технологии европейской интеграции в существенном, но не полном объеме. Новые интеграционные реалии настроили российскую экономику на оздоровление, модернизацию, повышение конкурентоспособности и экспортные возможности отраслей, а также выполнение амбициозных задач создания честных условий конкуренции и жестких требований к акторам рынка во имя защиты прав потребителей.

Продуктом интеграционной активности России на западном направлении стали такие форматы сотрудничества с ЕС как «измеренчества» (Северное измерение, а с юга Черноморская синергия) и приграничное сотрудничество с его особой формой «еврорегион». Эти форматы не избежали критики в свой адрес, но успели сделать много на благо интеграционного сближения. Среди проектов — увеличение числа пунктов пропуска на границах, содействие сетям обмена технологиями и информацией, поощрение прямых межрегиональных и трансграничных связей, содействие строительству участков панъевропейских транспортных коридоров.

На этапе формирования концепции ОЭП российская сторона основывалась на том, что законодательство ЕС и РФ будут сближаться путем взаимного поиска норм, приемлемых для обеих сторон. В реальности же это оказалось невозможным даже в рамках отдельных аспектов экономического сотрудничества.

Но были внедрены полезные практики ЕС и так называемые основы права, идеи, методы регулирования. О том, насколько широки рамки восприятия Россией основ права ЕС, мы судим теперь по содержанию евразийской интеграции, воплощенной в создании ЕАЭС.

Идея реинтеграции постсоветского пространства уже не миф, а реальность. Вместе с тем потенциал ЕАЭС плохо оценен. Отсюда — насущной задачей представляется включение общественности, деловых и научных кругов в процесс проектирования решений. Дальнейший «перелив» интеграции из одной области в другую так же, как и в самом ЕС, должен опираться на совместную активность институтов сотрудничества, деловых и общественных групп интересов. Цель этого включения — достижение желаемого уровня свободы в том или ином сегменте этого пространства, защита конкурентных преимуществ отечественной экономики и рыноч-

ных ценностей. Исследование ЕАЭС позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Уроки интеграции рынков ЕС полезны для формирования интеграционной стратегии ЕАЭС. Наличие наднациональных институтов, приверженность одним и тем же принципам и методам интеграции рынков, высокая доля регулирования в экономике, говорят о сходстве ЕАЭС с ЕС и способности ЕАЭС к адаптации опыта ЕС. Евразийская интеграция строится по канонам жанра, заложенным ЕС. В подходах ЕАЭС выражена либеральная основа, а инструменты защиты рынка нацелены на безопасное использование факторов и результатов экономической деятельности. Единый внешний тариф, четыре свободы внутреннего рынка и принципы его организации — запрет дискриминации, гармонизация, взаимное признание норм, а также марка соответствия, общие отраслевые политики и неофункционалистская логика управления — эти элементы регулирования присутствуют в обеих моделях. Вместе с тем надгосударственное регулирование внутреннего рынка ЕАЭС в среднесрочной перспективе останется неглубоким, но приемлемым для государств-членов.

2. России следует рассматривать взаимодействие с ЕС позитивно, поскольку результатом стало освоение метода регулирования традиционно подконтрольного ей рынка, качественный рост и укрепление глобальных позиций страны. Подобно ЕС, трактующему единство внутренних рынков как лучший свой актив, страны ЕАЭС обрели аналогичный ресурс развития. Следует учитывать косвенное содействие Европейского союза евразийской интеграции посредством выдвигаемой им критики. Часть замечаний носит временный и политизированный характер. Евразийский экономический союз не является кривым зеркалом европейской интеграции. В ЕАЭС заложены самостоятельная идея, инструменты и движущие силы.

3. Нынешняя фаза развития межинтеграционных процессов на Евразийском континенте может быть названа фазой нечестной конкуренции ЕС и ЕАЭС (в терминологии экономической науки) или радикального консерватизма (в терминах политологии). Ее характеризует недобросовестное поведение сторон, когда одна порочит другую, распространяет искажённую информацию, способную нанести ущерб деловой репутации соперника, при этом предоставляет неполную информацию о себе, создает препятствия для выбора, навязывает дополнительные условия, не относящиеся к делу, уклоняется от выполнения обязательств, как результат, деформирует представление о возможных перспективах. Установление конструктивных отношений двух группировок позволит устранить ее негативные последствия для экономики и общества, выраженные в снижении взаимных потоков товаров, услуг, инвестиций и людей.

4. Сходство технического регулирования ЕС и ЕАЭС следует рассматривать как шанс для преодоления барьеров в торговле на пространстве от Лиссабона до Владивостока. Реалистичным представляется сценарий отраслевых соглашений о взаимном признании оценок соответствия. Его осуществле-



ние, однако, требует от органов ЕАЭС профессионализма и независимости от национальных правительств. Доказано, что ЕС заинтересован в устойчивом транспортно-логистическом партнерстве с ЕАЭС.

5. Сегодня в ЕАЭС не идеализируют европейскую интеграционную модель; лейтмотив рассуждений — избегать европейских проблем. Соответственно, ЕАЭС получает больше возможностей для ее выборочного использования. Критики ЕАЭС говорят о «фасадной» установке, отражающей базовые стандарты «поставщика» модели и отсутствие глубинных механизмов, что ведет к снижению эффектов интеграции. Однако, правильнее сказать, что европейская модель применима в тех сферах, в которых потеря суверенитета не критична для государств-членов. Россия, крупнейшая страна в ЕАЭС, проявляет способность адаптировать опыт европейской интеграционной модели, сохраняя множество мер защиты национального рынка. Евразийские институты — архитекторы евразийской модели — достаточно квалифицированы и способны на соединение лучшего из того, что предлагает представительная демократия и традиция государственного регулирования. Деятельность евразийских институтов и подкрепляющего их научного сообщества нацелена на достижение оптимальной степени сходства с европейской моделью, что благоприятствует началу диалога ЕС с ЕАЭС. Законодательство последнего во много следует лучшим европейским практикам, пусть и ровно настолько, насколько государства-члены ЕАЭС это допускают.

6. Пробуксовку Евразийской интеграции интеграций отчасти можно объяснить в контексте провала переговоров по ТТИП. Очередная отсрочка подписания ТТИП произошла из-за невозможности сопряжения различных логических подходов к регулированию рынка и конкуренции по разные стороны Атлантики. Индивидуальные особенности модели ЕС, такие как принцип предосторожности, европейская система охраны географических указаний, административные методы защиты потребителей, регулирования деятельности монополий и рынка госзаказов, как оказалось, не могут быть включены в общую модель. ЕС и США принципиально разошлись и в целях технической стандартизации. Точно так же высокая степень государственного участия в экономике ЕАЭС (отличающая евразийскую модель от европейской), ставшая раздражителем в отношениях, вероятно, и далее будет тормозить интеграцию интеграций.

Переговоры о партнерстве центров экономической силы, служащие де-факто способом продвижения на чужие рынки, обернулись риском утраты конкурентных преимуществ каждой из моделей. Все это дает возможность говорить о том, что мир вернулся от эпохи конкуренции стран в эпоху конкуренции экономических моделей.

В исследованиях по тематике интеграции рынков и межинтеграционных отношений также просматривается смена основного подхода. Как видится автору, из русла парадигмы нормативного лидерства Европейского союза исследования перетекают в русло теории устойчивости (резильентности, *resilience*). В ряде работ цель — повышение внутренней устойчивости моде-

лей конкурентоспособности — идет рука об руку с целью встраивания региональных моделей в более широкую международную систему.

Однако, в целом трансформация подхода проходит достаточно тяжело в условиях торговой войны между супердержавами (США и Китай), Брекзита и взаимных санкций между естественными взаимозависимыми партнерами (ЕС и Россия). Феномен последнего десятилетия — экстремальный протекционизм — подкреплен политическими обвинениями в адрес режимов-конкурентов и банальным желанием передела рынков. Нельзя недооценивать и такие благие мотивы как борьба за лидерство и вера в свою модель. Тем не менее, науке необходимо дать ответ на вызов времени.

Экономическое обоснование и моральные аргументы в пользу свободной торговли и интеграции рынков, представленные в настоящей монографии — часть этого ответа.

Положительным фактом является сохраняющееся единство научного сообщества во мнении о пагубности протекционизма. Например, в 2018 году опрос видных ученых, проведенный Chicago Booth School, показал: среди респондентов не оказалось ни одного, кто бы согласился с тем, что «новые тарифы на сталь и алюминий США улучшат благосостояние американцев»<sup>502</sup>. Стоит привести в пример опубликованную в 2018 г. обобщающую работу американских экономистов (Murray Iain, Young Ryan. *Traders of the Lost Ark: Rediscovering a Moral and Economic Case for Free Trade*)<sup>503</sup>, изложивших аргументы в пользу свободной торговли для заинтересованной общественности.

На фоне весьма продолжительной фазы неблагоприятной глобальной экономической конъюнктуры особое значение приобретают труды, предметом которых является анализ фундаментальной основы свободной торговли. Они адресованы нынешним политикам, часть из которых пытается перешагнуть через интересы потребителей. Эксперты мирового уровня выступают за снижение международной напряженности и подталкивают страны и регионы к началу нового цикла взаимного сближения. Они не подвергают сомнению аргументы в пользу свободной торговли, не оспоренные со времен А. Смита и Д. Рикардо, а потому вечные, хотя и недостаточные.

---

<sup>502</sup> IGM Forum, University of Chicago Booth School of Business, «Steel and Aluminum Tariffs,» March 12, 2018, [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igmchicago.org/surveys/steel-and-aluminum-tariffs>

<sup>503</sup> Murray, Iain and Young, Ryan, *Traders of the Lost Ark: Rediscovering a Moral and Economic Case for Free Trade* (August 15, 2018). Profiles in Capitalism August 2018 | NO. 4. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3259490>

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. 1992 год: новые контуры Западной Европы. М.: Мысль, 1993. 350 с.
2. *Афонцев С.* Новые тенденции в развитии мировой экономики. Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 5. 36–46 с.
3. *Бабынина Л.О.* Гибкая интеграция в Европейском союзе: теория и практика применения. М., 2012. 304 с.
4. *Барыш К.* ЕС и Россия: соседи поневоле? М., 2004. 75 с.
5. *Болгова И. В.* «Восточное партнерство»: неоднозначные результаты. Современная Европа. 2016. № 6. С. 63–71.
6. *Борко Ю. А.* Как формировалась советская школа исследования европейской интеграции. Современная Европа. 2020. № 4. С. 5–15.
7. *Браницкий А. Г. Каменская Г. В.* История европейской интеграции. М., Н. Новгород, 2003. 234 с.
8. *Браницкий А. Г.* Egit una Europe? (Будет ли единой Европа?) История объединения Европы: проекты, противоречия, перспективы. Н. Новгород, 2006. 320 с.
9. *Брюна Э., Грефф К., Мау В., Новиков В., Самсон И.* Общее европейское экономическое пространство Перспективы взаимоотношений России и ЕС. Изд-во «Дело», 2004. 240 с.
10. *Бусыгина И. М.* Асимметричная интеграция в Евросоюзе. Международные процессы. Т. 5. № 3. 2007. 18–27 с.
11. *Буторина О. В.* Международные валюты: интеграция и конкуренция. М., 2003. 367 с.
12. *Буторина О. В.* Понятие региональной интеграции: новые подходы. Космополис. 2005. № 3 (13). С. 136–145.
13. *Буторина О. В.* Экономическая история евро. Ин-т Европы РАН; МГИМО-Университет. М.: «Весь Мир», 2020. 576 с.
14. Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. Пер. с англ. Под общ. ред. А. Киреева. М.: ТЕИС, 2006. 720 с.
15. *Громогласова Е.* Теория и практика политического управления в Европейском союзе. М., 2009. 116 с.

16. *Данилов Д. А.* Глобальная стратегия ЕС: восточный вектор. Современная Европа. 2017. № 1. С. 10–21.
17. Долговой кризис в ЕС и перспективы евро: материалы круглого стола (Институт Европы РАН, 19 октября 2011 г.). Под ред. А. И. Бажана (отв. ред.), А. А. Масленникова. Доклады Института Европы № 276. М.: Рус. Сувенир, 2012. 90 с.
18. *Дьяченко Е. Б., Энтин К.В.* Суд ЕАЭС о защите конкуренции. Соотношение национального и наднационального права. Конкуренция и право. 2017. № 4. С. 63–71.
19. Европа между трёх океанов. Под ред. Ал. А. Громыко и В. П. Фёдорова М.: «Нестор-История», 2019. 608 с.
20. Европейская интеграция: учебник. Под ред. О. В. Буториной (отв. ред.) и Н.Ю. Кавешникова. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2016. 736 с.
21. Европейский Союз в XXI веке: время испытаний. Под ред. О. Ю. Потемкиной, Н. Ю. Кавешникова, Н. Б. Кондратьевой. М.: Весь мир, 2012. 656 с.
22. Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под ред. Ю. А. Борко (отв. ред) и О. В. Буториной. М.: УРСС, 2001. 472 с.
23. *Заславская Н. Г.* Проблемы взаимодействия ЕАЭС и ЕС. Управленческое консультирование. 2017. № 11. С. 8–15.
24. *Зуев В. Н.* Наднациональные механизмы интеграции. М.: Магистр. 2014. 288 с.
25. *Иванов И. Д.* Европейский Союз: структура, политика, взаимоотношения с Россией. М.: Научная книга, 2001. 196 с.
26. *Иванов И. Д.* Единый внутренний рынок ЕС: свет, тени, историческая перспектива. Современная Европа. 2004. № 2. С. 19–34.
27. *Иванов И. Д.* Общее европейское экономическое пространство. Взгляд из Москвы. Современная Европа. 2003. № 1. С. 17–31.
28. Количественный анализ экономической интеграции Европейского союза и Евразийского экономического союза: методологические подходы. ЦИИ ЕАБР. Доклад № 23. СПб., 2014. 62 с.
29. *Кондратьева Н. Б.* Евразийский экономический союз: достижения и перспективы. Мировая экономика и международные отношения. 2016. № 6. С. 15–23.
30. *Кондратьева Н. Б.* Европейский союз: становление единого рынка. Монография. М., 2017. Доклады Института Европы. № 346. 143 с.

31. *Кондратьева Н. Б.* Единый рынок ЕС: теория и практика. Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 3. С. 74–87.
32. *Кондратьева Н. Б.* Конкуренция в ЕС: экономика, политика, право. Монография. М.: Рус. сувенир. Доклады Института Европы. № 248. 2009. 73 с.
33. *Кондратьева Н. Б.* Коррупция и суверенитет: опыт антикоррупционной политики Евросоюза. — Защита государственного суверенитета — опыт Евросоюза и европейских стран. Под ред. В. Б. Белова. М., 2018. С. 39–47.
34. *Кондратьева Н. Б.* Модель интеграции рынков ЕС: четверть века спустя. Современная Европа. 2018, № 6. С. 62–72.
35. *Кондратьева Н. Б.* Отношения ЕС — ЕАЭС: особенности современного этапа. Современная Европа. 2018. № 3. С. 60–70.
36. *Кондратьева Н. Б.* Россия — ЕС: трансграничное сотрудничество вне конъюнктуры. Современная Европа. 2014. № 4. С. 33–47.
37. *Кондратьева Н. Б.* Сельскохозяйственная политика ЕС: вопросы концентрации и конкуренции. Современная Европа. № 4. 2019. С. 73–84.
38. *Кондратьева Н. Б.* Сравнительный анализ технического регулирования ЕС — ЕАЭС. Современная Европа. 2018. № 4. С. 155–163.
39. *Кондратьева Н. Б.* Трансатлантическое партнерство ЕС — США: перспективы. Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 8. С. 5–13.
40. *Кондратьева Н. Б., Хромаков Д. О.* Фармацевтический рынок ЕС: проблемы конкуренции. Мировая экономика и международные отношения. № 1, 2020. С. 99–108.
41. Конфликт двух интеграций. М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. 241 с.
42. *Либман А. М., Хейфец Б. А.* Модели экономической дезинтеграции. Интеграция и дезинтеграция. Евразийская экономическая интеграция. № 2 (11). 2011. С. 4–18.
43. *Лукьянова В. Ю.* Правовой статус евразийской экономической комиссии. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5. С. 865–875.
44. *Монне Ж.* Реальность и политика. Мемуары. Пер. с фран. М.: Московская школа политических исследований, 2001. 664 с.
45. Национальная система политической экономии. М.: Европа, 2005. 400 с.
46. *Нешатаева Т. Н.* Интеграция и наднационализм. Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2014. Вып. 2(24). С. 243–248.

47. *Нешатаева Т. Н.* К вопросу о создании Евразийского союза: интеграция и наднационализм // *Международное правосудие*. 2014. № 2. С. 79–87.
48. *Поланьи К.* Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. Перевод с англ. СПб., 2002. 320 с.
49. *Право Европейского Союза: Учебник для вузов.* Под ред. Кашкина С. Ю. М.: Юрист, 2002. 925 с.
50. *Примаков Е. М.* Современная Россия и либерализм. *Российская газета*. № 291(5964). 17.12.2012.
51. *Расширение Европейского союза и Россия.* Под ред. О. Буториной, Ю. Борко. М., 2005. 567 с.
52. *Россия — Европейский Союз: на пути к четырем общим пространствам.* Доклады Института Европы. № 224. Часть 1. Москва: Русский сувенир, 2008. 102 с.
53. *Сорэ Б.* Налоговая политика в Европейском Союзе. *Европа*. № 26. 2003. С. 14–16.
54. *Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России.* Под общ. ред. Р. М. Нуреева, Ю. В. Латова, Т. Ю. Сидориной. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2007. 325 с.
55. *Стрежнева М.* Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления. *Международные процессы*. 2005. Т.3. №1. С.17–28.
56. *Стрежнева М. В. Прохоненко И. Л.* Управление экономикой в Европейском союзе. Институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013. 155 с.
57. *Тарануха Ю. В.* Шумпетерианская конкуренция как генератор перемен. *Вестн. Моск. Ун-та, сер. 6. Экономика*. 2017. № 5. С. 3–20.
58. *Хорн К. И.* Социальное рыночное хозяйство. Все, что вам нужно знать о неолиберализме. Пер. с нем. М.: Изд-во «Весь мир», 2017. 200 с.
59. *Что Россия ждёт от Европейского Союза?* Под ред. Н. Б. Кондратьевой. ДИЕ № 287, М., 2013. 147 с.
60. *Шемятенков В. Г.* Европейская интеграция. Учебное пособие. М.: Международные отношения, 2003. 400 с.
61. *Шишков Ю.* Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. М., 2001. 480 с.
62. *Эмерсон М.* Слоны и Медведи. Европейский Союз, Россия и их ближнее зарубежье. Брюссель–Москва, 2002. 74 с.



63. Юмашев Ю. М. Свобода движения товаров (нетарифные ограничения). Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 3. С. 75–84.
64. Юмашев Ю. М. Свобода движения товаров (нетарифные ограничения). Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. № 1. С. 84–92.
65. 20 years of the European Single Market. Together for new growth. Main achievements. L., 2012. 49 p.
66. Alden F. Abbott. A Brief Comparison of European and American Antitrust law. The Competition Law & Policy Guest Lecture Programme. The University of Oxford Paper (L), 02/05, 2005. 22 p.
67. Alemanno A. Le principe de la reconnaissance mutuelle au delà du marché intérieur: phénomène d'exportation normative ou stratégie de «colonialisme» réglementaire? Revue du Droit de l'Union Européenne. 2006. N 2. P. 273–311.
68. Bache I. The Politics of European Union Regional Policy. Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping? Sheffield, 1998. 174 p.
69. Baldwin R. A Domino Theory of Regionalism. NBER Working Paper. Cambridge. September 1993. № 4465. 15 p.
70. Baldwin R., Wyplosz C. The economics of European integration. 5-nd edition. N.Y.: The McGraw-Hill Education, 2020. 560 p.
71. Balassa B. Intra-Industry Specialization: a Cross-Country Analysis. European Economic Review. 1986. V. 30. № 1. P. 27–42.
72. Balassa B. The Theory of Economic Integration. Routledge, 2011. 318 p.
73. Barnard C. The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms. Oxford University Press, 2004. 549 p.
74. Bartels L. The legality of the EC mutual recognition clause under WTO law. 2005. V.8. N 3. P. 691–720.
75. Bauer M. Co-managing Programme Implementation: Conceptualizing the European Commission Role in Policy Execution Journal of European Public Policy. 2006. № 13(5). P.717–735.
76. Cerny Philip G. The limits of deregulation: transnational interpenetration and policy change. European Journal of Political Research. 1991.19. P. 173–96.
77. Blockmans S., Kostanyan H., Vorobiov I. Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity. CEPS. Dec. 2012. special report № 75. 33 p.
78. Bouvet Florence, Sandy Dall'Erba. European Regional Structural Funds: How Large Is the Influence of Politics on the Allocation Process? Journal of Common Market Studies 48(3). 2010. P. 501–528.

79. *Chandler D. and Coaffee J.* eds. The Routledge Handbook of International Resilience. London: Routledge. 2016. 420 p.
80. *Correia de Brito, A., J. Pelkmans.* Pre-empting technical barriers to trade. CEPS Policy Brief no. 277, July 2012.
81. Declaration of 9th May 1950 delivered by Robert Schuman. European Issue No.204 10th May 2011. 3 p.
82. Demystifying the European Union: The Enduring Logic of Regional Integration, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007 422 p.
83. *Egan M.* Constructing a European Market. Standards, Regulation, and Governance. N.Y.: Oxford University Press, 2001. 365 p.
84. EU Cohesion policy after enlargement. Bachtler M. J., Marek D. (ed.). Palgrave Macmillan, 2008. 208 p.
85. From Competition to Convergence TTIP and the Evolution of Global Standards. Kommerskollegium. National Board of Trade, Sweden, November, 2015, First Edition. 49 p.
86. *Gareth Davies.* The Crisis of Technocracy. Amsterdam Law Forum, Vol. 1, No. 3, 2009. 23–28 p.
87. *Gubbels-van Hal I., Pelkmans J.* Is REACH going well? CEPS Policy Brief. CEPS. Brussels, 2009. № 198.
88. Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community. Ed. by A. Sbragia. Wash., 1992. 303 p.
89. *Haas E.* International Integration: The European and the Universal Process. International Organization. №15. 1961. P. 366–392
90. *Haas E.* The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957. Stanford, 1958. 552 p.
91. Inside TTIP. The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015. 46 p.
92. *Ilzkovitz F., Dierx A., Kovacs V., Sousa N.* Steps Towards a Deeper Economic Integration: The Internal Market in the 21st Century. European Economy. Economic Paper № 271. Brussels: European Commission, 2007. 90 p.
93. *Jabko N.* Playing the market: a political strategy for uniting Europe, 1985–2005. N.Y.: Cornell University, 2006. 206 p.
94. *Jovanovic Miroslav N.* The economics of international integration. Edvard Elgar Publishing Limited. Cheltenham, 2006. 896 p.

95. *Haas E., Schmitter P.* Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. International Organization. Vol. 18. № 4. 1964. P. 705–737.
96. *Hix S.* The political system of the European Union. 3rd ed. Palgrave Macmillan, 2011. 400 p.
97. *Libman A., Vinokurov E.* Do Economic Crises Impede or Advance Regional Economic Integration in the Post-Soviet Space? Post-Communist Economies. 2014. 26 (3). 341–358 p.
98. *Lindberg L.* The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford, 1963. 256 p.
99. *Lianos I.* Causal Uncertainty and Damages Claims for the Infringement of Competition Law in Europe. Yearbook of European Law, 2015. 62 p.
100. *Marchal A.* L'integration territoriale. P., 1965. 128 p.
101. *McKinnon R.* Optimum Currency Areas. American Economic Review. 1963. Vol. 53. P. 717–725.
102. *Meade J. E.* The Theory of Customs Unions. Amsterdam, 1955. 121 p.
103. *Micossi Stefano.* Thirty Years of the Single European Market. Bruges European Economic Policy Briefings № 41. 2016. 38 p.
104. *Mitrany D.* The Prospect of Integration: Federal or Functional. Journal of Common Market Studies. 1965. V. 4. Issue 2. P. 119–149.
105. *Molle W.* The economics of European integration: theory, practice, policy. Aldershot, 2001. 548 p.
106. Monetary Problems in the International Economy. Mundell R., Swoboda A. (eds.). Chicago, University of Chicago Press, 1969. 305 p.
107. *Moravcsik, A.* Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. Journal of Common Market Studies, Vol. 33 (4). 1995. 611–628 p.
108. *Moravcsik A.* Is There a 'Democratic Deficit in World Politics? A Framework for Analysis. Government and Opposition. 2004. V. 39. № 2. P. 336–363.
109. *Moravcsik A.* Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community International Organization. 1991. V. 45. № 1. P. 19–56.
110. *Moravcsik A.* Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist approach. Journal of Common Market Studies. Vol. 31. № 4. 1993. P. 473–523.
111. *Moravcsik A., Vachudova M. A.* National Interests, State Power, and EU Enlargement. East European Politics and Societies. 2003. Vol. 17. № 1. P. 42–57.

112. *Mundell, R.A.* A Theory of Optimum Currency Areas. American Economic Review. 1961. Vol. 51. № 4. P. 657–665.
113. *Munoz Rodolphe.* Le principe de reconnaissance mutuelle et le règlement 764/2008. Chronique d'une future revolution? Revue du Droit de l'Union Européenne. N 3. 2009. P. 513–546.
114. *Niemann A., Schmitter P.* Neofunctionalism. European Integration Theory. Ed. by A. Wiener, T. Diez. Oxford, 2004. P. 45–74.
115. *Nuttall S.* European Foreign Policy. N. Y., 2000. 308 p.
116. *Padoa-Schioppa T.* Efficiency, stability and equity. A strategy for the evolution of the economic system of the European Community. Oxford University Press, 1987. 187 p.
117. *Padoa Schioppa F.K.* Mutual Recognition, Unemployment and the Welfare State. European Network of Economic Policy Research Institutes. ENEPRI. Working Paper № 13. September 2002. 48 p.
118. *Pelkmans J.* European Integration. Methods and Economic Analysis. N.Y., 2006. 480 p.
119. *Petrov R., Kalinichenko P.* On Similarities and Differences of the European Union and Eurasian Economic Union Legal Orders: Is There the «Eurasian Economic Union Acquis»? Legal Issues of Economic Integration. 2016. P. 295–307.
120. *Pinder J.* European Communities: The Building of a Union. Oxford, 1991. 248 p.
121. *Policy-Making in the European Union.* Wallace H., Pollack M.A. and Young A.R. (eds.) Series: New European Union series. Oxford University Press, 2010. 650 p.
122. *Porter M. E.* The Five Competitive Forces That Shape Strategy. Harvard Business Review, 2008. P. 25–40.
123. *Puchala D.* Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration. Journal of Common market studies. 1999. Vol. 37. № 2. P. 317–331.
124. *Regent S.* The Open Method of Co-ordination: A New Supranational Form of Governance. European Law Journal. 2003. V. 9. № 2. P. 190–214.
125. *Regulating the internal market.* Ed. by Niamh Nic Shuibhne. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, 2006. 370 p.
126. *Report of the 15th Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership.* October 2016. European Commission. 17 p.
127. *Rivel G.* Le principe de reconnaissance mutuelle dans le marché unique du XXI siècle. Revue du Marché commun et de l'Union européenne. 2007. N 511. P. 518–525.

128. Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership. Daniel S. Hamilton & Jacques Pelkmans, Eds. CEPS, 2015. 542 p.
129. Schmitter P. Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism. Journal of European Public Policy. 2005. V. 12. № 2. P. 255–272.
130. Small and Medium Sized Enterprises and the Transatlantic Trade and Investment Partnership. London, 2014. 44 p.
131. Subsidiarity and Proportionality in the Single Market. An EU fit for inclusive growth. Bertelsmann Stiftung, 2018. 34 p.
132. The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty. Ed. by S. Micossi and G. L. Tosato. Brussels, 2009. 287 p.
133. The EU Global Strategy: Implications for Russia. Ed. by Olga Potemkina; Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Egmont, The Royal Institute for International Relations. M., 2017. 90 p.
134. The European Union: How Does It Work? 2nd ed., Oxford, 2008. 369 p.
135. The International Digital Economy and Society Index 2018. European Union, 2018. 79 p.
136. The principles of mutual recognition in the European integration process. Padoa-Schioppa F. K. (ed). Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. 242 p.
137. Tinbergen J. International Economic Integration. Amsterdam, Elsevier, 1965. 137 p.
138. Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Economic Analysis Explained. Technical Report. European Commission, September 2013. 16 p.
139. TTIP: Who Benefits from a Free Trade Deal? Part 1: Macroeconomic Effects. Bertelsmann Stiftung, 2013. 52 p.
140. Viner J. The Customs Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace. N. Y., 1950. 221 p.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	3
<b>РАЗДЕЛ I</b>	
<b>ЦЕЛИ И МЕТОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ РЫНКОВ</b>	10
<b>Глава 1. Слово теории</b>	12
Выгоды и издержки либерализации: классическая и неоклассическая теории международной торговли	14
Экономика масштаба и разнообразия: альтернативные теории	21
Последствия открытия рынков: взгляды неолибералов	23
Этапы открытия рынков: теории экономической интеграции	28
От цели к методу: позиции политических теорий	31
<b>Глава 2. Этапы строительства единого рынка ЕС</b>	47
Таможенный союз	49
Экономический союз	55
<b>РАЗДЕЛ II</b>	
<b>РЕГУЛИРОВАНИЕ ЕДИНОГО РЫНКА ЕС</b>	63
<b>Глава 3. Принципы и экономическое содержание регулирования</b>	63
Запрет дискриминации	63
Взаимное признание	65
Гармонизация	67
Принцип страны происхождения	70
<b>Глава 4. Механизмы регулирования</b>	72
Правовой механизм	73
Контрольный механизм	78
Бюджетный механизм	80
<b>Глава 5. Стандартизация, вспомогательные учреждения и службы</b>	100
Старый подход	100
Новый подход	102



<b>РАЗДЕЛ III</b>	
<b>ЛОГИКА ЕДИНОГО РЫНКА ЕС</b>	112
<b>Глава 6. Интеграция товарных рынков</b>	112
Защита торговли	113
Защита общественных интересов	120
<b>Глава 7. Либерализация рынков услуг и труда</b>	127
Передвижения услуг	128
Права трудящихся	135
<b>Глава 8. Свобода передвижения капиталов</b>	144
Правила передвижения капиталов	144
Экономический и валютный союз	147
<b>РАЗДЕЛ IV</b>	
<b>КОНКУРЕНЦИЯ В ЕС</b>	154
<b>Глава 9. Цели конкурентной политики</b>	158
Объекты конкурентной политики	160
<b>Глава 10. Направления конкурентной политики ЕС</b>	167
Борьба с неконкурентным поведением компаний	168
Контроль концентрации	174
Контроль деятельности естественных монополий и предприятий публичного сектора	177
Контроль господдержки	186
<b>РАЗДЕЛ V</b>	
<b>ОТРАСЛЕВЫЕ РЫНКИ</b>	200
<b>Глава 11. Фармацевтический рынок</b>	201
Неконкурентное поведение и ответные меры регуляторов	203
Возможности правовой поддержки компаний	207
<b>Глава 12. Сельскохозяйственный рынок</b>	211
Место сельского хозяйства в экономике и целевых установках ЕС	212
Противоречия общей сельскохозяйственной политики	214
Поддержка эффективной конкуренции	215
Содействие трансграничной торговле	219

<b>РАЗДЕЛ VI</b>	
<b>ЭКСПАНСИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ РЫНОЧНОЙ МОДЕЛИ</b>	<b>223</b>
<b>Глава 13. Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство</b>	<b>226</b>
Ликвидация торговых барьеров	227
Защита конкуренции	233
<b>Глава 14. Формирование новой интеграционной политики России</b>	<b>239</b>
Северное измерение	240
Концепция Общего экономического пространства	245
<b>Глава 15. Десятилетие торгового протекционизма 2009–2019 гг.</b>	<b>251</b>
<b>РАЗДЕЛ VII</b>	
<b>ЕАЭС: РАЗВИТИЕ ВНУТРЕННЕГО РЫНКА И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ</b>	<b>256</b>
<b>Глава 16. Общее и особенное интеграционных моделей ЕС и ЕАЭС</b>	<b>258</b>
Концептуальное сходство европейской и евразийской интеграции	258
Прогресс евразийской интеграции	265
Пределы наднационального регулирования	267
Техническое регулирование	270
Контроль конкуренции	275
Эффекты интеграции	276
<b>Глава 17. Отношения ЕС–ЕАЭС на современном этапе</b>	<b>278</b>
Фактор ЕАЭС в отношениях РФ–ЕС	278
Отношения ЕС–ЕАЭС в терминах политологии и экономической науки	283
К вопросу об основе взаимодействия ЕС и ЕАЭС	288
<b>Глава 18. 2018: год председательства России в ЕАЭС</b>	<b>292</b>
К более тесному сотрудничеству с Востоком и Западом	294
Внутреннее развитие ЕАЭС	298
Сближение с европейской интеграционной моделью	300

<b>РАЗДЕЛ VIII</b>	
<b>НОВЕЙШИЕ АСПЕКТЫ В РАБОТЕ ЕДИНОГО РЫНКА ЕС</b>	<b>304</b>
Глава 19. Единый рынок сегодня: проблемы, оценки, мнения	304
Эволюция модели	304
Противоречия и проблемы	310
Оценки	315
<b>Глава 20. Цифровизация рынка</b>	<b>332</b>
Подходы и оценки	332
Приоритеты цифровизации	337
Честная конкуренция	342
Цифровая повестка дня ЕАЭС	345
<b>Глава 21. Антикоррупционная политика ЕС</b>	<b>349</b>
Политико-правовые меры	351
Децентрализация	352
Многоуровневое управление	353
Требования к кандидатам в члены Союза	354
Новый подход	355
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>361</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b>	<b>370</b>

# **ОБ АВТОРЕ**

## **КОНДРАТЬЕВА Наталья Борисовна**

Кандидат экономических наук, доцент, заведующая центром экономической интеграции отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН. Родилась в 1971 г. в Москве, в 1994 г. окончила Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова; в 2000 г. защитила кандидатскую диссертацию по проблемам регионального развития и региональной политики Европейского союза, замужем, имеет двоих сыновей. Более 20 лет работает в Институте Европы РАН, пройдя путь от младшего до ведущего научного сотрудника и ученого секретаря. Автор около 100 публикаций, в том числе монографий, посвященных внутреннему рынку, конкурентной, региональной и сельскохозяйственной политике Европейского союза, становлению Евразийского экономического союза. В 2003–2010 гг. — доцент МГИМО(У) МИД РФ; с 2011 г. по настоящее время — доцент НИУ «Высшая школа экономики», с 2017 г. по настоящее время — заведующий кафедрой европейских и интеграционных исследований НАНО ВО Институт мировых цивилизаций. На ее счету курсы лекций по тематике европейской интеграции в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова, Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Дипломатической академии МИД РФ.

*Научное издание*

Наталия Борисовна Кондратьева

**ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕЛЬ  
ИНТЕГРАЦИИ РЫНКОВ  
СТАНОВЛЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВА**

Монография

Подписано в печать 26. 11. 2020

Формат 70х100/16

Гарнитура Times

Печ. л. 24. Уч.-изд. л. 25,00

Тираж 300 экз.

Российская академия наук

119991 Россия, Москва, Ленинский проспект, д. 14

Тел.: 495-938-03-09, факс: 495-954-33-20

Web: <http://www.ras.ru>

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

Институт Европы Российской академии наук

125009 Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3.

Тел.: 495-692-10-51, факс: 495-629-92-96.

E-mail: [europe-ins@mail.ru](mailto:europe-ins@mail.ru) Web: <http://www.instituteofeurope.ru>

Верстка – Ларичева М.М.

Отпечатано ООО «Тип-Топ»

Издается в соответствии с постановлением Научно-издательского совета  
Российской академии наук (НИСО РАН) от 11 февраля 2020 г. № 01  
и распространяется бесплатно