

УДК 339.924

К ВОПРОСУ ПРИМЕНЕНИЯ ОПЫТА ЕС В СОЗДАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ ИНТЕГРАЦИОННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ ЕАЭС

Р.Ш. Базарбаева

Рассматриваются вопросы институционального обеспечения экономики Кыргызстана в условиях новых интеграционных процессов и применимости опыта Европейского союза в создании экономических институтов интеграционного объединения.

Ключевые слова: институциональные изменения; интеграционные процессы; Евразийский экономический союз; институциональная среда; бизнес-среда; управляемые изменения; институциональное проектирование.

ON THE APPLICATION OF THE EUROPEAN UNION EXPERIENCE IN THE CREATION OF ECONOMIC INSTITUTIONS FOR THE EURASIAN ECONOMIC UNION INTEGRATION

R.Sh. Bazarbaeva

This article raises issues of institutional provision of the economy of Kyrgyzstan in the context of new integration processes and the applicability of the European Union experience in creating economic integration institutions.

Keywords: institutional changes; integration processes; Eurasian economic union; institutional environment; business environment; managed changes; institutional planning.

Вопросы институционального обеспечения экономики Кыргызской Республики (КР) в условиях интеграционного сообщества Евразийский экономический союз (ЕАЭС) требуют теоретического осмысления в части изменения институтов, обусловленных направлением развития экономической интеграции через восприятие внутренних и внешних сигналов.

Решение о присоединении КР к Договору о ЕАЭС (от 29 мая 2014 г.) вступило в силу 12 августа 2015 г. С этого момента руководство страны делегировало часть суверенитета в экономической сфере на наднациональный уровень, что требовало проведения значительных изменений в институциональной среде.

В основу создания новых экономических институтов – технического и таможенно-тарифного регулирования, а также налогового администрирования в условиях ЕАЭС – был заложен принцип четырех свобод (свободное обращение товаров, свободное обращение услуг, свободное обращение капитала и свободное обращение рабочей силы), заимствованный из опыта построения Евросоюза (ЕС). По мнению Ю. Панасика, опыт ЕС оказался полезным и при определении этапов строительства

интеграционного сообщества, а именно: “...постепенное снятие торговых барьеров, создание общих отраслевых рынков, передача регулирующих функций на наднациональный уровень” [1].

Вновь вводимые институты, как новые правила игры, необходимо было создавать, приводя национальное законодательство в соответствие с новыми требованиями Таможенного союза (ТС), а затем ЕАЭС. Важные институты в сфере разных видов контроля необходимо было адаптировать к существующей институциональной среде, т.е. к упорядоченной системе базисных и инфраструктурных институтов, которые определяют порядок процесса производства, обмена и распределения. Одним словом, с вхождением КР в ЕАЭС возникла необходимость серьезных институциональных изменений, а именно изменения формальных (законов, подзаконных актов, контрактов) и неформальных правил (неписанных кодексов поведения, хозяйственной этики, культуры, ментальных стереотипов), а также механизмов контроля за их выполнением.

В мировой практике известны такие варианты изменения институтов, как революционный (импорт готовых институтов, используя опыт других

Таблица 1 – Основные политические решения о вступлении КР в ЕАЭС¹

| Дата | Политические решения о вступлении КР в ЕАЭС |
|---------------------|--|
| 2011 г., апрель | - Заявка о вступлении в ТС и ЕЭП. - Создание Межведомственной комиссии при Правительстве КР, ответственной за переговорный процесс |
| 2014 г., 29 мая | - Утверждение Дорожной карты по присоединению КР к ТС на заседании Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС) в г. Астана. - Подписание Соглашения между Правительством КР и Правительством РФ о развитии экономического сотрудничества в условиях евразийской экономической интеграции. - Создание Кыргызско-Российского фонда развития с капиталом 1 млрд долл. |
| 2014 г., 10 октября | - Подписание Заявления о Плана мероприятий (“Дорожной карте”) по присоединению КР к ЕЭП Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации с учетом формирования ЕАЭС и намерения КР стать полноправным членом ЕАЭС. - Утверждение Плана мероприятий (“Дорожной карты”) по присоединению КР к ЕЭП РБ, РК и РФ с учетом формирования ЕАЭС |
| 2014 г., 23 декабря | - Подписание Договора о присоединении КР к Договору о ЕАЭС на ВЕЭС, в котором закреплены основные условия присоединения (нормативы распределения сумм ввозных таможенных пошлин, открытие кыргызско-казахстанской таможенной границы, вступление в силу Единого таможенного тарифа) |
| 2015 г., 8 мая | Подписание протоколов на ВЕЭС в г. Москве |
| 2015 г., 18 ноября | Решение Совета ЕЭК об отмене санитарного и фитосанитарного контроля на кыргызско-казахстанском участке государственной границы |
| 2017 г., 12 августа | - Присоединение КР к ЕАЭС. - Снятие таможенного контроля на кыргызско-казахстанском участке государственной границы |

интеграционных образований, например ЕС), эволюционный (постепенное развитие институтов внутри среды, учитывая прошлый опыт экономической интеграции, например, в рамках СССР) и смешанный (основанный на сочетании революционного и эволюционного вариантов). По какому пути происходит процесс институциональных изменений в странах ЕАЭС и, в частности, в нашей стране в связи с объединением и насколько он эффективен?

Российский ученый В.Л. Тамбовцев, сторонник целенаправленных изменений (институциональное проектирование), справедливо указывает в своих трудах на то, что внедрение институциональных инноваций осуществляется через рынок как механизм институциональных изменений и отмечает: “Отобранные на политическом рынке правила будут реально функционировать в экономике, когда они также отбираются свободным институциональным рынком” [2, с. 30].

За этот период руководством КР были приняты важные политические решения (таблица 1), на основе которых введены новые институты” [3]. Разделяя мнение российского ученого, задаешься

следующими вопросами: будут ли отобранные на политическом рынке правила эффективно функционировать в экономике КР, где уже существует институциональный рынок, регулируемый определенным спросом и предложением экономических институтов? Как это отразится на состоянии экономики?

По данным Министерства экономики КР, в 2016 г. республика осуществляла торговлю со 138 странами мира (2015 г. – 141). Товары вывозились в 86 стран (2015 г. – 89), а ввоз их осуществлялся из 129 стран (2015 г. – 136). В структуре товарооборота на долю экспорта пришлось 28,3 % (29,2 %), импорта – 71,7 % (2015 г. – 70,8 %) [4, 5]. В условиях отмены таможенного, санитарного и фитосанитарного видов контроля, отсутствия таможенных границ, оснащения четырех таможенных пунктов пропуска КР, семи ветеринарно-контрольных пропускных постов, 30 аккредитованных лабораторий КР и девяти органов по сертификации, внесенных в Единый реестр ЕАЭС, прогнозировалось оживление внешнеэкономической деятельности. Однако, как видно из рисунка 1, внешнеторговый оборот КР сократился на 1,4 %, что объясняется конъюнктурой рынка и экономической ситуацией в странах ЕАЭС, прежде всего России и Казахстане.

¹ Составлено автором

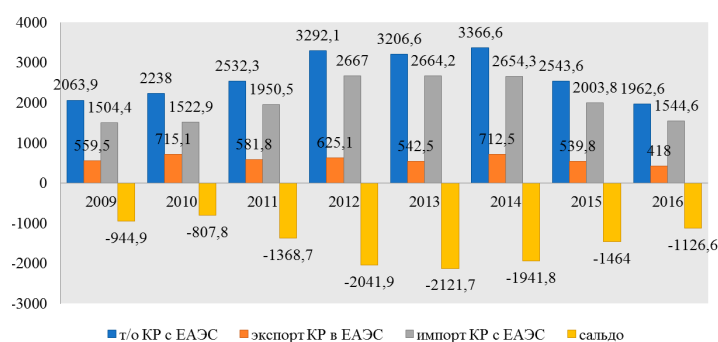


Рисунок 1 – Динамика внешней торговли Кыргызской Республики со странами ЕАЭС за период с 2008–2016 гг., млн долл. [4, 7]

Показатель притока прямых иностранных инвестиций (ПИИ) также демонстрирует снижение. За 2016 г. приток ПИИ составил 654 849,8 тыс. долл. США, что меньше на 58,4 % по сравнению с 2015 г. (1 573 243,7 тыс. долл.).

Значительные объемы ПИИ поступили из следующих стран: Китай (289 561,9 тыс. долл.), Россия (239 064,4 тыс. долл.), Турция (29 729,1 тыс. долл.), Канада (28 494,8 тыс. долл.), Казахстан (22 646,2 тыс. долл.) и Кипр (16 093,9 тыс. долл.). За 2016 г. объемы ППИ из России снизились на 53,6 %, а из Республики Казахстан, наоборот, увеличились на 5 % за счет притока в геологоразведку, сферу финансового посредничества и страхования. Что касается Республики Беларусь, то самый высокий показатель ПИИ был достигнут в 2015 г. (40 678,4 тыс. долл.), что было связано с оптовой поставкой белорусского оборудования в Кыргызстан, а в 2016 г. приток составил 55,5 тыс. долл. [5]. Относительно Армении, отток и приток ПИИ составляют в течение продолжительного времени минимальные объемы на уровне физических лиц.

Возвращаясь к вариантам изменения экономических институтов и использования зарубежного опыта строительства институтов интеграционного объединения, следует обратить внимание, во-первых, на невозможность импорта готовых институциональных форм в силу несоответствия институциональной среде и, во-вторых, на необходимость учета определенной закономерности развития экономических институтов в КР, связанной с траекторией зависимости от прошлого. Опыт экономической интеграции Киргизской ССР, некогда имеющий единые экономические, правовые, организационные и кооперационные связи с другими республиками СССР, так или иначе, отразится на развитии институтов интеграции в новых рыночных условиях уже независимых постсоветских республик. Кроме этого, поведение хозяйствующих субъектов и культура

взаимодействий в рамках интеграции требуют определенных изменений [6].

В связи с этим наиболее подходящим вариантом развития институтов интеграции является подход “управляемой эволюции институтов”, где ключевым субъектом при проектировании новых институциональных соглашений является государство. Механизм осуществления институциональных изменений как на уровне системных изменений, так и на мезо- и микроэкономическом уровнях предполагает вначале проведение тщательного анализа состояния институциональной среды, поиск и оценку альтернативных вариантов институтов и, наконец, постепенное внедрение новых институтов.

Для рассмотрения современной институциональной базы (законов, организаций, соглашений) КР в интеграционном объединении ЕАЭС, обратимся к трудам институционалистов, исследовавших проблемы изменения институтов. Научный подход О.И. Уильямсона [7], согласно которому институциональные изменения происходят на уровне каждого отдельного индивида, на уровне институциональных соглашений и в самой институциональной среде, можно использовать в качестве методологической основы анализа состояния институциональной базы. Рассмотрим уровень институциональной среды, который определяет характер отношений и связей между индивидами, формирующими институциональные соглашения, т. е. договоры между экономическими агентами. Институциональная среда, как некое экономическое пространство, может как ограничивать, так и стимулировать деятельность экономических агентов. На этом уровне формализуются и внедряются институты законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, экономические институты. Так, на примере институциональных изменений, направленных на улучшение бизнес-среды в Кыргызстане, можно проследить активные меры государства по созданию формальных институтов

Таблица 2 – Институциональные изменения по уровням, направленные на улучшение бизнес-среды в Кыргызстане¹ [8]

| Изменения институциональной среды | Изменения институциональной базы (органов управления и организаций, которые осуществляют политику и деятельность в данной сфере) | Изменения на уровне поведения индивидов |
|--|---|---|
| <p>1. <i>Фискальные меры поддержки</i>: концепция фискальной политики КР на 2015–2020 гг.; упрощение налогов для строительной отрасли (фиксир. налог 900 сом./кв.м); введение налогового контракта для общественного питания, курортно-оздоровительной сферы и строительства жилья; увеличение регистр. порога в два раза по НДС (с 4 млн сом. до 8 млн сом.); освобождение лизинговых компаний от НДС и налога на прибыль, налога с продаж, импорта банковского оборудования от НДС, отмена налога с продаж на экспорт товаров, работ, услуг и их реализацию вне КР и др.</p> <p>2. <i>Сокращение административных барьеров</i> в сфере фискального регулирования: процедуры уплаты и сроки предоставления отчетности МСБ переведены на ежеквартальную основу; переданы функции по сбору социальных отчислений в налоговую службу; упрощена система подачи электронной налоговой отчетности через официальный сайт ГНС (на бесплатной основе); срок уплаты НДС отсрочен на 20 и более дней по товарам, импортируемым из стран-членов ЕАЭС, сокращено количество разрешений и лицензий от 500 до 101; количество государственных услуг сократилось от 20 000 до 373; упрощен порядок государственной регистрации бизнеса (две процедуры) и др.</p> <p>3. <i>Сокращение количества контролирующих государственных органов</i> (2012 г. – с 21 до 13); создание единого веб-портала proverka.kg; сокращение в два раза сроков проведения проверок с 30 до 15 рабочих дней, для МСБ – до 5 дней и др.</p> <p>4. <i>Расширение доступа предпринимателей к финансам</i>: создание Кыргызско-Российского фонда развития (с 2016 г. через “РСК Банк” и “Айыл Банк” КРФР выдает кредиты МСБ); выдача кредитов по линии проекта “Финансирование сельского хозяйства-3”; создание Фонда финансирования подготовки проектов ГЧП с предусмотренными денежными средствами в размере 4 млн долл. США.</p> | <p>Создание национальных органов управления и организаций:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Секретариат представителя КР в ЕАЭС при Правительстве КР; - Совет по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР; - Министерство экономики КР, отдел по работе ЕАЭС; - Штаб по адаптации и оперативному реагированию на риски, связанные с присоединением КР к ЕАЭС; - ГП “Центр “единого окна”, созданного для развития экспорта и поиска для хоз. субъектов потенциальных покупателей export@trade.kg; - представительство ГП «Центр “единого окна”» в г. Москве для продвижения отечественной продукции на рынки РФ; - Агентство по продвижению инвестиций при Министерстве экономики КР для обеспечения доступа к гос. органам всех уровней в КР и местным партнерам по развитию бизнеса; - Координационный совет при министре экономики Кыргызской Республики по взаимодействию с бизнес-сообществом; - Антикоррупционный форум госорганов и бизнес-сообщества; - Свободная экономическая зона “Бишкек” (всего в Кыргызстане четыре СЭЗ); - Союз бизнес-инкубаторов Кыргызской Республики. | <p>Обучающие семинары Минэкономики КР:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Проведение АРВ (за 2014 и 2015 гг. 257 чел.); - Центр по стандартизации и метрологии при МЭ КР – семинары: “Стандартизация и сертификация продукции и услуг по видам” (33 чел.); “Требование к компетентности испытательных и калибровочных лабораторий по ИСО/МЭК 17025” (20 чел.); “Внутренний аудит в рамках ИСО 19011” в г. Ош и Бишкек (70 чел.) |

¹ Составлено автором

| Изменения институциональной среды | Изменения институциональной базы (органов управления и организаций, которые осуществляют политику и деятельность в данной сфере) | Изменения на уровне поведения индивидов |
|--|---|---|
| <p>5. <i>Создание условий для экспорта продукции:</i> принят План Правительства КР по развитию экспорта КР на 2015–2017 гг.; принят План мер по адаптации КР к условиям ЕАЭС; принята Программа Правительства КР развития частного сектора на 2015–2017 гг.; развитие экспорта через стандартизацию и сертификацию продукции (вступили в силу 35 технических регламентов ЕАЭС); освобождение субъектов, зарегистрированных в СЭЗ, от всех видов налогов внутри СЭЗ; освобождение от уплаты таможенных платежей, от квотирования и лицензирования произведенной продукция в СЭЗ с использованием иностранных товаров в производстве</p> | <p>2. <i>Уполномоченные государственные органы для контроля (надзора) за продукцией по обеспечению безопасности требований, установленных техническими регламентами ЕАЭС:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР, - Государственная инспекция ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР, - Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР, - Информационно-справочный портал и служба “Торячей линии” по вопросам, связанным с адаптацией КР к условиям интеграции со странами-членами ЕАЭС | |

(например, в финансовой и денежно-кредитной системе) и институциональной базы, т.е. органов управления и организаций, которые осуществляют политику и деятельность в данной сфере (см. таблицу 2). В то же время меньше внимания уделено развитию кадрового обеспечения, мероприятиям на уровне изменений поведения участников интеграционного объединения.

Изменение экономического поведения во многом зависит от изменения неформальных регуляторов, которые определяются культурой, ментальностью, обычаями, традициями и имеют нерыночный характер. Культурно-образовательное воспитание, строгие правовые нормы способны воздействовать на поведение всех участников интеграционного процесса: представителей бизнеса, государственных служащих, ответственных за реализацию политики, получателей услуг. Полученные людьми знания могут сформировать правильное представление о преимуществах объединения, определить восприятие возможностей получения выгоды и, соответственно, выбор, который окажет воздействие на постепенное изменение существующих институтов.

Институциональное проектирование и правильный выбор режима институциональной динамики должны стать важными составляющими государственного планирования. Институциональное

планирование (проектирование института, анализ транзакционных издержек, оценка эффективности институциональных изменений через соотношение затрат и изменений) является подходом “управляемых изменений”. Думается, что успех любых изменений зависит от того, насколько ответственно проводится политика на уровне изменений поведения участников интеграционного объединения. В связи с этим руководителям государственных предприятий, бизнес-структур, чиновникам следует признать, что образование должно рассматриваться как главный фактор институциональных изменений, ведь благодаря накоплению знаний и человеческого капитала возникает потребность в изменениях, а инвестирование в знания в конечном итоге приведет к изменению восприятия субъектами внутренней и внешней среды интеграционных процессов. А это, как правило, является стимулом к изменению условий контрактов и появлению новых институтов. В этом процессе важную роль должны играть высшие учебные заведения и институты повышения квалификации при государственных органах управления.

Литература

1. *Панасик Ю.* Интеграция: Где находится ЕАЭС? / Ю. Панасик // О политических ограничениях и экономических возможностях ЕАЭС.

- Ст. № 4156 от 08.09.2016. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/09/08/656149-nahoditsya-eaes>
2. Тамбовцев В.Л. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений / В.Л. Тамбовцев // *Общественные науки и современность*. 2001. № 5. С. 25–38.
 3. Кожошев А.О. Первые результаты и проблемы вхождения Кыргызстана в Евразийский экономический союз / А.О. Кожошев // *Вестн. КРСУ*. 2016. Т. 16. № 10. С. 28–31.
 4. Информационный бюллетень Министерства экономики КР от 18.04.17 г. // Кыргызская Республика в Евразийском экономическом союзе. URL: http://mineconom.gov.kg/Docs/Tamojennyi%20soyuz/___c_2_2.pdf
 5. Министерство экономики Кыргызской Республики. Статистика по притоку инвестиций. Привлечение прямых иностранных инвестиций в КР. URL: http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1800&Itemid=398&lang=ru
 6. Базарбаева Р.Ш. Институциональные изменения в трансформационных экономиках стран СНГ: противоречия и пути разрешения / Р.Ш. Базарбаева. Бишкек: НИИ ЭИ при КЭУ, 2013. 277 с.
 7. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, “отношенческая” контрактация / О.И. Уильямсон. СПб.: Лениздат; CEVPress, 1996. 702 с.
 8. Информационный бюллетень Министерства экономики КР от 18.04.17 г. // Улучшение бизнес-среды и инвестиционного климата. URL: http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=3633&Itemid=922&lang=ru