

НАДНАЦИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЕАЭС: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-НОРМАТИВНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ¹

Аннотация

На основе структурно-функционального и институционального подходов раскрывается понимание специфики администрирования и управления в основных институтах ЕАЭС, главным образом, Евразийской экономической комиссии. В вводной части характеризуются объект, предмет и цель темы рассмотрения, особо подчеркивается ее прикладная актуальность. В основной части дается понимание одного из ключевых терминов статьи — «наднациональный уровень регулирования». По сути, этот уровень представляет особую взаимосвязь институтов, акторов, правил и норм, созданных по канонам международных договоренностей и права с одобрения заинтересованными национальными государствами, выводящими его за пределы государственных границ с целью достижения конструктивных и программ интеграционного характера. Далее излагается институционально-нормативное содержание наднационального уровня регулирования в работе ЕЭК. В заключении идет речь о практике функционирования наднационального механизма в ЕЭК, перманентно возникающих проблемах и экспертных предложениях по их разрешению.

Ключевые слова: ЕАЭС, Евразийская экономическая комиссия, наднациональный уровень регулирования, институты ЕЭК.

Автор

Ватыль Виктор Николаевич

Доктор политических наук, профессор,
заведующий кафедрой политологии
юридического факультета
Гродненского государственного университета
имени Янки Купалы
(Гродно, Республика Беларусь)



Для ЕАЭС 2019 год знаменателен двумя значимыми событиями: 5-летием со дня подписания Договора о ЕАЭС и 25-летием со дня обнародования идеи современной евразийской интеграции. Знаковые юбилейные даты усиливают исследовательское внимание к различным аспектам истории и актуального состояния евразийского интеграционного процесса, его проблемам и перспективам дальнейшего развития [3, 9, 4]. Для Беларуси, среди всего прочего теоретического и практического разнообразия этих аспектов, сегодня важны те из них, которые связаны с институ-

циональными гранями в принятии важнейших и текущих решений в союзных органах регулирования и управления. Их концептуализация и практическое внедрение будет способствовать как решению конкретных задач в действиях отдельных стран-участниц ЕАЭС, так и успешному развитию теории и практики евразийского интеграционного процесса в целом. В данной статье объектом рассмотрения станет одна из таковых граней — наднациональный уровень регулирования в ЕАЭС, предметом — его институционально-нормативное измерение, целью — характеристика статусно-ролевых особенностей

¹ Статья подготовлена в рамках ГПНИ № 67-16 «Политическое регулирование современных интеграционных процессов: белорусский дискурс».

институциональной структуры ЕАЭС в контексте усиливающихся социально-политических внутренних и внешних вызовов.

Выстроенная объяснительная модель, прежде всего, требует авторского определения в отношении одного из ключевых терминов в статье — «наднациональный уровень регулирования». Это обусловлено его значимой ролью в дальнейшем построении концептуальной модели, необходимой для осмысления и освещения содержательной конструкции статейной темы. Сразу подчеркнем, что осмысление наднационального уровня регулирования в ЕАЭС имеет ряд характерных особенностей. Первая из них сводится к тому, что практики, эксперты и ученые наднациональный уровень регулирования в ЕАЭС оценивают сдержанно [6. — С. 11–14]. Вторая — часть из них, открыто или завуалированно, не готовы пожертвовать национально-государственным суверенитетом в угоду развитию наднационального механизма [1. — С. 18–23]. Третья — немалая часть из общего состава аналитиков готова размышлять о взаимосвязи национального, межгосударственного и надгосударственного уровней в институционально-функциональной системе ЕАЭС [9]. Суммируя их теоретико-прикладные выкладки, подчеркнем, что в известных концептах современной евразийской интеграции отсутствует однозначное объяснение сущности наднационального механизма принятия и применения решений. Идет активная разработка осмысления места и роли наднационального механизма в системе общего регулирования интеграционных процессов в ЕАЭС.

Формирование концепта наднационального механизма в евразийской интеграционной парадигме опирается на ключевые положения ряда направлений теории международной региональной интеграции — федерализма, функционализма, межгосударственно-

го подхода, многоуровневого управления. Известно, что классическим принципом федерализма является тезис о распределении/перераспределении экономических, социальных и политических ресурсов и полномочий между центральной и местной властями. Нередко в пользу первых. Принимая сам принцип распределения и взаимосвязи, сторонники федералистского подхода считают, что взаимосвязь национального и наднационального в практике применения будет иметь неоправданные перекосы и, как следствие, мотивированное отторжение. К подобной взаимосвязи, уверяют они, надо подходить весьма осторожно. Функционалисты, объясняя выгоды применения наднационального механизма, указывают, что международные региональные организации, объединяя межгосударственные ресурсы и усилия, способны эффективнее, чем национальные государства, реализовать общественно полезные цели, задачи и интересы. Сторонники межгосударственного подхода, опираясь на свой главный тезис о приоритете национального государства, подчеркивают, что интеграционные процессы с их наднациональными механизмами являются развитием и продолжением разносторонних межправительственных и иных межгосударственных отношений. По их твердому мнению, наднациональные интеграционные механизмы не ослабляют, а усиливают безопасность национального государства. Укрепление национальной безопасности осуществляется посредством умелой реализации технологий политики интеграции — технологий координации и субсидиарности. Концепт многоуровневого управления отразил как проблемы функционирования ЕАЭС, так и необходимость дальнейшего развития интеграционных взаимосвязей между государствами — членами союза. Его сторонники стремились избегать крайних и радикальных оценок в измерениях интеграции евразийского

объединения. Оставляя за скобками некую одну доминанту в этих оценках, они проявляют осторожность в подходах, признавая наличие разнообразных пересекающихся компетенций и полномочий. Наднациональный механизм регулирования интеграционных процессов в ЕАЭС — один из таких. Этот уровень в Евразийском экономическом союзе выступает одним из связующих звеньев в ряду государственных и межгосударственных отношений [7, 21-23].

Подводя итог краткому рассмотрению вышеперечисленных направлений, можно констатировать, что, во-первых, при всех своих видовых особенностях, все они сходились к общему мнению, что наднациональный уровень регулирования появляется не спонтанно и произвольно, а отражает объективный момент в становлении, развитии и функционировании конкретного регионального интеграционного процесса. Этот уровень появляется на основе сложившихся и проявивших себя социальных предпосылок — развитых национальных экономик, выявивших четкую тенденцию к интернационализации. Главное же заключается в том, что растущая взаимосвязанность национальных экономик неизбежно ведет к усилению их взаимозависимости. Экономическая взаимозависимость, как следствие, рождает потребность в новых формах международного управления социально-экономическими процессами. Во-вторых, анализируемые направления показали, что наднациональный уровень регулирования по мере своего становления в региональном интеграционном процессе приобретает устойчивое положение с присущими ему особыми чертами и характеристиками. К таковым в первую очередь относятся: а) структура формализованных наднациональных институтов регулирования и управления; б) совокупность принципов, правил и механизмов разработки общеобязательных решений; в) наличие процедур

внедрения и реализации принятых решений; г) программы финансового обеспечения общей экономической политики; д) перечень мер контроля и санкционированного воздействия. В-третьих, вышеперечисленные признаки позволяют говорить о предварительном понятийном понимании наднационального уровня регулирования. Он являет особую взаимосвязь институтов, акторов, правил и норм, созданных по канонам международных договоренностей и права с одобрения заинтересованными национальными государствами, выводящими его за пределы государственных границ с целью достижения конструктивных задач и программ интеграционного характера.

Исходя из специфики предметного рассмотрения заявленной темы, далее в статье посредством инструментальной модели мы представим те институты ЕАЭС, которые составляют основу наднационального уровня регулирования интеграционных процессов. Управленчески-нормативное содержание функционала этих институтов и, соответственно, обозначенного уровня, представлено в первую очередь в разделе III Договора о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о ЕАЭС, Договор), а также в международных договорах, заключенных в рамках ЕАЭС [5]. К институтам ЕАЭС, имеющим принципы, ресурсы и полномочия наднационального уровня, относятся:

1) Высший Евразийский экономический совет (далее — Высший совет, ВЕАЭС);

2) Евразийский межправительственный совет (далее — Межправительственный совет, МПС);

3) Евразийская экономическая комиссия (далее — Комиссия, ЕЭК);

4) Суд Евразийского экономического союза (далее — Суд ЕАЭС).

Согласно целевой установке статьи, подробнее охарактеризуем институционально-нормативное измерение ЕЭК — наднационального института,

являющегося ведущей регулирующей структурой ЕАЭС. Приступив к работе с февраля 2012 г., Комиссия свои полномочия распространила на различные направления текущего, среднесрочного и генерального функционирования ЕАЭС. В реализации этих направлений основными задачами ЕЭК стали: создание благоприятных условий для деятельности союза в целом; подготовка программ и проектов последующего развития и успешного функционирования евразийской интеграции. В осуществлении стратегических целей и задач ЕЭК руководствуется социально-экономической целесообразностью и обоснованностью принимаемых решений и обязательств, а также учетом национально-государственных интересов всех стран-участниц Евразийского экономического союза.

Наднациональный характер деятельности Евразийской экономической комиссии проявляется в том, что в рамках своих прерогатив Комиссия принимает решения, становящиеся обязательными для всех стран — участниц ЕАЭС. Принятое решение по соответствующей нормативной процедуре приобретает союзную правосубъектность и тем самым подлежит к обязательному регламентному исполнению всеми странами — членами союза. К примеру, Комиссия ЕЭК принятым постановлением может потребовать от конкретного национального правительства отменить решение, не соответствующее интеграционным нормам ЕАЭС. В то же время, согласно договорному регламенту, и страны — участницы ЕАЭС имеют правовую инициативу, позволяющую ходатайствовать перед Комиссией об отзыве/отмене принятого ею решения или о внесении в него дополнений/изменений.

Стратегическое регулирование интеграционных процессов и координацию работы Евразийской экономической комиссии осуществляет Совет ЕЭК, в состав которого назначаются по одному заместителю руководителя прави-

тельства от страны — участницы ЕАЭС. К центральным полномочиям Совета ЕЭК относятся формирование основных тем и программ евразийской экономической интеграции, организация деятельности по структурированию юридической работы наднациональных органов ЕАЭС. В этом ряду особо можно отметить исключительную норму Совета ЕЭК, позволяющую отклонить или пересмотреть постановление Комиссии в связи с поступившим запросом от страны — участницы ЕАЭС или члена Совета ЕЭК, поступившим на имя Коллегии Комиссии до времени вступления постановления в обязательное действие. Совет в своей работе взаимодействует с Коллегией ЕЭК [5].

Постоянно действующей структурой в ЕЭК является Коллегия Комиссии. Ее состав создается равным представительством сторон от каждой страны — участницы союза. Члены Коллегии по нормативному статусу считаются министрами, утверждаются Высшим советом ЕАЭС и возглавляют профильные департаменты в Евразийской экономической комиссии [10].

В составе Коллегии, как показано, действует 25 департаментов, а также 20 консультативных комитетов, генеральная задача которых заключается в подготовке проектов и программ по ключевым направлениям функционирования и развития евразийской интеграции с последующей передачей в соответствующие структуры Комиссии и органы государственной власти стран — участниц союза. На настоящий момент контингент работающих в ЕЭК составляет 1200 человек, штаб-квартира находится в Москве. Специалисты департаментов в повседневном режиме занимаются разработкой постановлений, распоряжений и рекомендаций для обеспечения деятельности Коллегии и Совета ЕЭК. Ими также готовятся проектные модули будущих международных соглашений между ЕАЭС и третьими странами, производится надзор за осуществлением странами — участницами

Коллегия Евразийской экономической комиссии

Председатель Коллегии ЕЭК	Департамент протокола и организационного обеспечения Департамент финансов Правовой департамент Департамент управления делами
Член Коллегии (Министр) по интеграции и макроэкономике ЕЭК	Департамент макроэкономической политики Департамент статистики Департамент развития интеграции
Член Коллегии (Министр) по экономике и финансовой политике ЕЭК	Департамент финансовой политики Департамент развития предпринимательской деятельности Департамент трудовой миграции и социальной защиты
Член Коллегии (Министр) по промышленности и агропромышленному комплексу ЕЭК	Департамент промышленной политики Департамент агропромышленной политики
Член Коллегии (Министр) по торговле ЕЭК	Департамент таможенно-тарифного и нетарифного регулирования Департамент защиты внутреннего рынка Департамент торговой политики
Член Коллегии (Министр) по техническому регулированию ЕЭК	Департамент технического регулирования и аккредитации Департамент санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер
Член Коллегии (Министр) по таможенному сотрудничеству ЕЭК	Департамент таможенного законодательства и правоприменительной практики Департамент таможенной инфраструктуры
Член Коллегии (Министр) по энергетике и инфраструктуре ЕЭК	Департамент транспорта и инфраструктуры Департамент энергетики
Член Коллегии (Министр) по конкуренции и антимонопольному регулированию ЕЭК	Департамент антимонопольного регулирования Департамент конкурентной политики и политики в области государственных закупок
Член Коллегии (Министр) по внутренним рынкам, информатизации, информационно-коммуникационным технологиям	Департамент информационных технологий Департамент функционирования внутренних рынков

союза принятых союзных решений и других международных актов, формирующих правовые основы ЕАЭС.

Комиссия имеет разветвленную структуру взаимоотношений как со странами — участницами ЕАЭС, так и другими государствами, а также различными международными организациями. Сотрудничество с союзниками

осуществляется по двум направлениям: а) взаимодействие с органами власти и управления; б) контакты с бизнес-организациями. В рамках должностных полномочий департаменты и руководящие лица проводят обсуждения, переговоры, встречи с представителями управленческих и властных структур стран — участниц союза. Наиболее

используемые формы работы с бизнес-структурами: 1) формирование совместной повестки дня для заседаний Консультативного комитета по вопросам предпринимательства, действующего при Коллегии ЕЭК; 2) взаимодействие с бизнес-кругами в рамках сотрудничества ЕЭК и Делового совета ЕАЭК; 3) участие деловых лиц и сообществ в регламентах анализа регулирующего влияния решений ЕЭК; 4) оказание помощи бизнес-структурам в определении препятствий, барьеров и ограничений в реализации торговой политики государств — членов союза. Взаимоотношения ЕЭК с третьими странами, межгосударственными и международными организациями осуществляются посредством контактов с посольствами и представительствами, организации официальных приемов и визитов, проведения фестивальных, спортивных, имиджевых, выставочных, научно-технических мероприятий в ЕАЭС и собственного участия в подобного рода проектах за границей.

Решения Комиссии принимаются коллегиально, при этом Совет — консенсусом, Коллегия — квалифицированным большинством (2/3 голосов от общего числа членов Коллегии), за исключением тех сложных тем, квалифицируемых Высшим советом, по которым Коллегия определяется консенсусом.

В завершающей, проектной части статьи остановимся на нескольких позитивных прецедентах работы наднационального механизма ЕЭК, а также акцентируем некоторые «точки» проблем функционирования Комиссии и экспертные предложения по их разрешению. Делаем это для того, чтобы показать наличие противоречий между институционально-нормативной моделью наднационального уровня регулирования интеграционных процессов Евразийской экономической комиссией и ее практическим воплощением. Сначала о прецедентах. Один из первых

состоялся уже в 2012 г. Напомним, что с февраля указанного года ЕЭК официально начала исполнять свои уставные обязанности. Коллегия Комиссии, после обстоятельного разбирательства, приняла решение об отмене постановления правительства РФ, которым ранее оно определило заказ камвольных тканей для форменной одежды только российских производителей [6. — С. 78]. Подобное постановление вело к перекосам в конкурентной политике ЕАЭС. Принятое решение ЕЭК, обязательное к исполнению, в данном конкретном случае, позволило расширить объемы поставки камвольных тканей из Беларуси. Один из последних прецедентных казусов — антидемпинговое расследование ЕЭК в 2018–2019 гг. Оно было инициировано заявлением российской компании «Оптиковолоконные системы», монопольного в ЕАЭС производителя оптоволокна. Департамент защиты внутреннего рынка ЕЭК, внимательно изучив перипетии вопроса на протяжении 18 месяцев, в итоге вынес вердикт, отказывающий российскому производителю в иске. В мотиве отказа подчеркивались интересы других внутренних производителей оптоволокна [2].

Эксперты, в то же время, указывают, что постоянно повторяющиеся позитивные прецеденты никак не «перевешивают» имеющиеся в функционировании наднациональных механизмов ЕЭК проблемы как общего, так и прикладного порядка. Сошлемся на несколько последних резюмирующих констатаций: «...в ЕАЭС разработано множество регулирующих норм, однако полнота и качество их исполнения оставляет желать лучшего» или «...основная проблема, которая обсуждается, — это улучшение функционирования механизма принятия конкретных решений, прежде всего в ЕЭК» [8. — С. 75, 9].

Критические выкладки показывают, что в экспертных кругах есть понимание стратегии и тактики решения подобных

проблем. Резюмируя их, можно утверждать, во-первых, что «коридором» осмысления и разрешения наболевших тем станет устранение «перекосов» во взаимоотношениях и установление оптимального баланса между национальными, межгосударственными и союзными интересами. Во-вторых, политики и эксперты соглашаются с выводом о назревшей необходимости качественного расширения регулятивных функций ЕЭК посредством: а) совершенствования институцио-

нальной структуры самой Комиссии; б) правового регулирования лоббистских действий лиц и групп со стороны государств — членов союза, третьих стран, международных организаций, рыночных игроков; в) дальнейшего улучшения взаимоотношений между ЕЭК и Судом ЕАЭС; г) продолжения разработки и внедрения продуктивной, практико-ориентированной модели сотрудничества в сфере науки и культуры, образования и туризма между странами — участницами ЕАЭС.

Литература

1. Александров Ю.Г. Евразийская экономическая интеграция: ЕАЭС. — М.: Аналитическо-консультационный центр «Стратегические изыскания», 2018. — 272 с.
2. Антидемпинговое расследование ЕЭК закончено не в пользу портфельной компании «Роснано». Чему рады белорусы // TUT.BY. URL: <https://news.tut.by/economics/650496.html>.
3. Большая Евразия: Развитие, безопасность, сотрудничество. Ежегодник. Вып. 2. Ч. 1 / РАН. ИНИОН. — М., 2019. — 636 с.
4. Ватыль В.Н. Восточная Европа в сопряжении ЕС и ЕАЭС: социальные реалии и проекты // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 5. Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. 2019. — № 2. — Т. 9. — С. 73–80.
5. Договор о Евразийском экономическом союзе // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/98a8f55675599bfff25bc5dbc4febd3d8062d7e90/.
6. Евразийский экономический союз. — СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2017. — 296 с.
7. Зуев В.Н. Наднациональные механизмы интеграции. — М.: Магистр, 2014. — 288 с.
8. Куприянов А., Королев А., Унникришнан Н. Евразийская хорда, океанское кольцо // Россия в глобальной политике. — 2019. — № 3. — С. 64–80.
9. Межевич Н. ЕАЭС нуждается в новых механизмах принятия решений // Евразийские исследования. URL: <http://eurasian-studies.org/archives/13000>.
10. Структура Евразийской экономической комиссии // Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/RU/Pages/structure.aspx>.