

В. Н. Ватыль

д-р полит. наук, проф., зав. каф. политологии
Гродненского государственного университета имени Янки Купалы
vatylvn@gmail.com

НАДНАЦИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-НОРМАТИВНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ*

На основе структурно-функционального и институционального подходов раскрывается понимание специфики администрирования и управления в основных институтах ЕАЭС, главным образом Евразийской экономической комиссии. Определяется один 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 заинтересованных национальных государств, выводящих его за пределы государственных границ с целью решения конструктивных задач и программ интеграционного характера. Излагается институционально-нормативное содержание наднационального уровня регулирования в работе ЕЭК. Идет речь о практике функционирования наднационального механизма в ЕЭК, перманентно возникающих проблемах и экспертных предложениях по их решению.

Введение

2019 г. для ЕАЭС 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 привлекают внимание исследователей к различным аспектам истории и актуального состояния евразийского интеграционного процесса, его проблемам и перспективам [1–3]. Для Беларуси сегодня важны те аспекты, которые связаны с институциональными гранями в принятии важнейших 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.

Объектом рассмотрения в статье является одна из граней – наднациональный уровень регулирования в ЕАЭС, предметом – его институционально-нормативное измерение, целью – характеристика статусно-ролевых особенностей 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 темы статьи. Сразу подчеркнем, что осмысление наднационального уровня регулирования в ЕАЭС имеет ряд особенностей. Некоторые практики, эксперты и ученые наднациональный уровень регулирования в ЕАЭС оценивают сдержанно [4, с. 11–14]. Другие, открыто или завуалировано, не готовы пожертвовать национально-государственным суверенитетом в угоду развития наднационального механизма [5, с. 18–23].

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

И, наконец, немалая часть из общего состава аналитиков готова размышлять о взаимосвязи национального, межгосударственного и надгосударственного уровней в институционально-функциональной системе ЕАЭС [2].

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, межгосударственного 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 таковых. Этот уровень в ЕАЭС выступает одним из связующих звеньев в ряду государственных и межгосударственных отношений [6, с. 21–23].

Подводя итог краткому рассмотрению вышеперечисленных направлений, можно констатировать следующее.

Во-первых, при всех своих видовых особенностях они сходятся к тому, что наднациональный уровень регулирования не появляется 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 заинтересованных национальных государств, выводящих его за пределы государственных границ с целью достижения конструктивных задач и программ интеграционного характера.

Исходя из специфики предметного рассмотрения заявленной темы, далее 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 [7]. 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).

Подробнее охарактеризуем институционально-нонормативное измерение ЕЭК – наднационального института, который является ведущей регулирующей структурой ЕАЭС. Приступив к работе с февраля 2012 г., Комиссия свои полномочия распространила на различные направления текущего, среднесрочного и генерального функционирования ЕАЭС. 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 ЕАЭС.

Наднациональный характер деятельности ЕЭК проявляется в том, что в рамках своих прерогатив Комиссия принимает решения, обязательные 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 ЕАЭС осуществляет Совет ЕЭК, в состав которого назначается по одному заместителю руководителя правительства 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, поступившему на имя Коллегии Комиссии до времени вступления постановления в обязательное действие. Совет в своей работе взаимодействует с Коллегией ЕЭК [7].

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 ЕАЭС (таблица) [8].

Таблица. – 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

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 1 200 человек, штаб-квартира находится в Москве. Специалисты департаментов в повседневном режиме занимаются разработкой постановлений, распоряжений и рекомендаций для обеспечения деятельности Коллегии и Совета ЕЭК. Они также готовят проектные модули будущих международных соглашений между ЕАЭС и третьими странами, производят надзор за осуществлением странами – участницами союза принятых союзных решений и других международных актов, формирующих правовые основы ЕАЭС.

Комиссия имеет разветвленную структуру взаимоотношений как со странами – участницами ЕАЭС, так и с другими государствами, а также с различными международными организациями. Сотрудничество осуществляется по двум направлениям: взаимодействие с органами власти и управления и 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 используемыми формами работы с бизнес-структурами являются:

- 1) формирование совместной повестки дня для заседаний Консультативного комитета по вопросам предпринимательства, действующего при Коллегии ЕЭК;
- 2) взаимодействия 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 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 отметим прецеденты. Один из первых был 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 Российской Федерации, которое определяло заказ камвольных тканей для форменной одежды только от российских производителей [4, с. 78]. Это постановление вело к перекосам в конкурентной политике ЕАЭС. Принятое решение ЕЭК (обязательное к исполнению) в данном случае позволило расширить

объемы поставки камвольных тканей из Беларуси. Один из последних прецедентных казусов – антидемпинговое расследование ЕЭК в 2018–2019 гг. Оно было инициировано российской компанией «Оптиковолоконные системы», монопольного в ЕАЭС производителя оптоволоконна. Департамент защиты внутреннего рынка ЕЭК, внимательно изучив этот вопрос, в итоге вынес вердикт, отказывающий российскому производителю в иске. В мотиве отказа подчеркивались интересы других внутренних производителей оптоволоконна [9].

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» [10, с. 75, 9].

Заключение

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 соглашались с выводом о назревшей необходимости качественного расширения регулятивных функций ЕЭК посредством:

- а) совершенствования институциональной 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, практикоориентированной модели сотрудничества в сфере науки и культуры, образования и туризма между странами – участницами ЕАЭС.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Большая Евразия : Развитие, безопасность, сотрудничество : ежегодник / отв. ред. В. И. Герасимов. – М. : ИНИОН РАН, 2019. – Вып. 2 : в 2 ч. – Ч. 1. – 636 с.
2. Межевич, Н. ЕАЭС нуждается в новых механизмах принятия решений [Электронный ресурс] / Н. Межевич // Евраз. исслед. – Режим доступа: <http://eurasianstudies.org/archives/13000>. – Дата доступа: 27.08.2019.
3. Ватыль, В. Н. Восточная Европа в сопряжении ЕС и ЕАЭС: социальные реалии и проекты / В. Н. Ватыль // Весн. Гродз. дзярж. ун-та імя Янкі Купалы. Сер. 5, Эканоміка. Сацыялогія. Біялогія. – 2019. – № 2, т. 9. – С. 73–80.
4. Евразийский экономический союз. – СПб. : ЦИИ ЕАБР, 2017. – 296 с.
5. Александров, Ю. Г. Евразийская экономическая интеграция: ЕАЭС / Ю. Г. Александров. – М. : Стратег. изыскания, 2018. – 272 с.
6. Зуев, В. Н. Наднациональные механизмы интеграции / В. Н. Зуев. – М. : Магистр, 2014. – 288 с.
7. Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/98a8f55675599bff-25bc5dbc4febd3d8062d7e90/. – Дата доступа: 27.08.2019.

8. Структура Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. – Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/RU/Pages/structure.aspx>. – Дата доступа: 27.08.2019.

9. Антидемпинговое расследование ЕЭК закончено не в пользу портфельной компании «Роснано». Чему рады белорусы [Электронный ресурс] // TUT.BY. – Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/650496.html>. – Дата доступа: 27.08.2019.

10. Куприянов, А. Евразийская хорда, океанское кольцо / А. Куприянов, А. Королев, Н. Унникришнан // Россия в глобальной политике. – 2019. – № 3. – С. 64–80.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 27.08.2019

Vatyl V. N. Supranational Level of Regulation in the EAEU: Institutional and Normative Dimension

Based on the structural, functional and institutional approaches, an understanding of the specifics of administration and management in the main institutions of the EAEU, mainly the Eurasian Economic Commission, is revealed. One of the key terms of the article is «supranational level of regulation». In fact, this level represents a special relationship between institutions, academic institutions, rules and norms created by the canons of international agreements and law, with the approval of interested national states, taking it beyond the limits of state borders in order to solve constructive tasks and programs of integration. The institutional and normative content of the supranational level of regulation in the work of ECE is presented. These are the practices of the supranational mechanism in ECE, the problems that arise and the expert proposals for resolving them.