

08.05.2020

Кризис институционального роста. Чего не хватает ЕАЭС для выхода на новый уровень интеграции

Илья Астапенко

Совет молодых ученых ВАВТ Минэкономразвития РФ

Актуальность в тематику эффективности функционирования ЕАЭС неожиданно вдохнула пандемия нового коронавируса COVID-19, на фоне которой развернулась беспрецедентная для современного мира кампания по самоизоляции и ограничению контактов не только между людьми, но и целыми странами. Не обошла стороной указанная тенденция и страны ЕАЭС, что в очередной раз спровоцировало всплеск напряженности и эмоциональной риторики у ряда руководителей государств-членов. В частности, закрытие Россией границы с Белоруссией вызвало удивление у Александра Лукашенко: «Самая большая для нас (не проблема, а ответственность) — это экономика. К сожалению, все эти телодвижения в направлении коронавируса очень резко отразились на экономике. Дошло до того, что наша родная Россия — подчеркиваю — закрыла границу с Беларусью». Несмотря на привычную «излишнюю эмоциональность» белорусского лидера в диалоге с Москвой, вопрос закрытия границ действительно имеет прямое отношение к деятельности ЕАЭС, так как применение подобных мер без согласования на союзном уровне приводит к серьезному ограничению передвижения людей (и косвенно может препятствовать трансграничному передвижению услуг в лице их поставщиков), что, в свою очередь, является ударом по основам единого рынка в рамках Союза (при котором гарантируется свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы в рамках интеграционного объединения).

Наднациональность vs суверенность

Для оценки эффективности усилий ЕАЭС по достижению целей, заявленных в его Учредительном договоре, важным представляется проанализировать правовую природу решений, принимаемых в рамках этой организации, с точки зрения такого широко используемого в научной литературе термина, как «наднациональность». Данная категория имеет особое значение в связи с тем, что от соотношения государственных (суверенных) и международных (наднациональных) начал в деятельности интеграционного объединения напрямую зависит его стабильность.

Отсутствие баланса между двумя указанными категориями может резко снизить эффективность принимаемых усилий по сближению экономик стран-участниц. В то же время резкое усиление «наднациональной» составляющей может вступить в противоречие с интересами суверенных государств, входящих в организацию, и привести в конечном итоге к ее распаду.

Хотя на текущий момент единого подхода к пониманию наднациональности не выработано ни зарубежными, ни отечественными учеными, можно выделить ряд базовых характеристик данного феномена:

- международная правосубъектность организации;
- наделение исполнительных органов международной организации специальными компетенциями (в ряде отраслей), которые раньше относились к исключительному (суверенному) ведению государств-членов;
- наделение исполнительных органов международной организации правом принимать нормативные акты прямого действия, не требующие дополнительной имплементации (то есть принятия отдельных внутренних нормативных актов) в национальные законодательства стран — участниц объединения и распространяющие свое действие не только на государства (как члены организации), но в равной степени на частных лиц этих государств;

- установление порядка принятия обязательных для государств решений органом международной организации большинством голосов, а не консенсусом (то есть единогласно).

Указанные характеристики (принципы) наднационального регулирования позволяют интеграционному объединению не просто приобрести статус отдельного (от государств) субъекта международного права (таким свойством обладает любая международная организация), но начать формирование в принципе отдельного правового порядка (в рамках данного объединения) исходя из цели, поставленной перед данной организацией в целом (в отрыве от отдельных интересов участников). С учетом того, что процесс международной экономической интеграции (в любом виде и на любом уровне) требует согласования воли государств-членов по ряду направлений (что также влечет за собой процессы по сближению и / или унификации законодательного регулирования), его успешность напрямую зависит от эффективности руководящих органов, которые должны действовать с единой целью. В этой связи представляется очевидным, что чем больше государственных компетенций будет передано на наднациональный уровень в той или иной сфере (например, в таможенной при создании таможенных союзов), чем более четко будут регламентированы права и обязанности сторон в учредительных договорах, тем меньше останется возможности для возникновения непреодолимых разногласий и споров (которые неизбежно будут появляться, исходя из различий в национальных интересах суверенных государств).

Автономность наднациональных органов управления и их компетенции в принятии обязательных для членов объединения актов во многом стала залогом успеха развития и поступательного углубления интеграционных процессов в Евросоюзе. Так, уже на заре евроинтеграции в ст. 9 Парижского договора 1951 г. (учредившего Европейское объединение угля и стали) было закреплено: «Члены Верховного органа полностью независимы при осуществлении своих функций в интересах объединения... и не руководствуются указаниями какого-либо правительства или органа. Каждое государство-член обязуется уважать наднациональный характер их функций».

Таким образом, по замечанию П. Линдсета, именно степень автономности органов власти выступает ключевым отличием наднациональной структуры и классической международной (межгосударственной) организации. При такой конфигурации властных полномочий наднациональность выступает в качестве своеобразного фундамента интеграции путем установления определенных гарантий и «свободы маневра» для деятельности организации и ее органов. Важным с правовой точки зрения также является факт выработки наднациональными органами обязательных для участников норм, что, в свою очередь, ведет к формированию единого регулятивного пространства международного объединения в конкретных сферах.

Обратимся теперь к организационно-правовой конструкции ЕАЭС и проанализируем, насколько данное объединение соответствует приведенным выше критериям наднациональности. В ст. 1 Договора о ЕАЭС указано, что Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью. Целями ЕАЭС заявлены: создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики (ст. 4).

Реализация целей Союза возложена на руководящие органы ЕАЭС. При этом Высший и Межправительственный советы не являются в строгом смысле полноценными наднациональными органами, так как их члены выступают в них не в личном качестве (как чиновники международной организации), а в первую очередь как представители своих государств, продвигающих подчас в большей степени национальный, а не общесоюзный интерес.

Об этом красноречиво свидетельствуют частые заявления некоторых постсоветских лидеров о «недопустимости ущемления национального суверенитета» на союзном уровне, в том числе когда речь заходит о координации и унификации политики в валютно-финансовой сфере (несмотря на то что проведение скоординированного курса в данном направлении закреплено в ст. 64 Договора о ЕАЭС).

Евразийская бюрократия

ЕЭК является постоянно действующим органом ЕАЭС, состоит из Совета и Коллегии (ст. 18 Договора о ЕАЭС). В состав Совета входят по одному представителю государства-члена (на уровне вице-премьеров). Коллегия является исполнительным органом Комиссии и формируется из представителей стран-участниц на равной основе. При осуществлении своих полномочий члены Коллегии ЕЭК независимы от государственных органов и должностных лиц стран-членов. Однако важно отметить, что и эта наднациональная функция Комиссии серьезно ограничена вышеуказанными положениями Договора о ЕАЭС: ее деятельность всецело контролируется вышестоящими органами, более того, даже Совет ЕЭК формируется по «межправительственному» принципу. В результате подобной конфигурации властных полномочий в рамках Союза, закрепленной в его учредительном акте, все основные решения замыкаются на межгосударственный Высший совет, что, с одной стороны, делает указанный орган полем для частых разногласий государств в отношении проведения единой или согласованной политики (например, в валютно-финансовой сфере) и мешает выработке единых подходов (на уровне технических специалистов) в интересах интеграционного проекта в целом.

Вся конструкция Союза, таким образом, получается слишком зависимой от персонального состава членов Высшего совета, которые в зависимости от потребностей текущего момента (в том числе и от внутрисполитической ситуации в своих странах) могут как интенсифицировать, так и тормозить интеграцию не только своими решениями (или отсутствием таковых), но и через рычаги влияния на нижестоящие органы Союза.

Такая властная конфигурация полномочий создает определенные дисбалансы при выработке согласованной политики по ряду направлений, к примеру, в финансовой сфере. Так, еще в 2016 г. главы государств-членов поручили ЕЭК разработку Концепции формирования общего финансового рынка ЕАЭС. В 2017 г. стороны на высшем уровне вновь подтвердили намерение к 2025 г. сформировать единый финансовый рынок. В 2018 г. главы центральных банков стран-участниц подписали Соглашение о гармонизации законодательства в финансовой сфере. Однако, несмотря на декларационные заявления на уровне Высшего совета и подписания ряда соглашений, реальный прогресс на данном направлении является весьма скромным. Так, до сих пор на уровне ЕАЭС не обеспечено признание национальных банковских лицензий государств-членов на всей территории Союза, что, безусловно, является изъятием из принципа свободной торговли услугами (в том числе банковскими) в рамках общего рынка. Деятельность специализированных рабочих групп ЕЭК и Консультативного совета по финансовым рынкам по целому ряду вопросов часто не находит поддержки, а иногда встречает и противодействие со стороны национальных органов. Таким образом, очевидно, что попытка интегрировать финансовую сферу, опираясь исключительно на решения и «авторитет» Высшего совета без делегирования реальных полномочий Комиссии, не приводит к реальным результатам, учитывая то, что и на уровне Совета ЕЭК его члены обычно мотивированы узконациональными интересами, а не пользой для интеграции в целом. Слабая наднациональная составляющая ЕЭК и гипертрофированная роль Высшего совета как раз и приводит к ситуации, когда ряд государств-членов боится делегировать больше своих суверенных прав на союзный уровень, полагая, что ими воспользуется более сильный игрок (прежде всего Россия).

Выстраивание отдельного «центра силы» в виде «независимого» наднационального органа, не так привязанного к узконациональным и правительственным интересам стран-членов, то есть, по сути дела, начало формирования евразийской союзной бюрократии, позволит пусть не полностью, но все же снизить опасения государств за свой суверенитет (во всяком случае, в части рисков быть «поглощенными» РФ под прикрытием слабых институтов ЕАЭС).

Примечательно, что согласно учредительному договору (ст. 13, 17, 18) решения Высшего и Межправительственных советов, а также большинство решений ЕЭК (в особенности Совета Комиссии) принимаются консенсусом. С одной стороны, подобная норма выглядит привлекательной, так как демонстрирует стремление государств Союза к достижению полного единогласия по всем вопросам, выносимым на наднациональный уровень. С другой стороны, подобное ограничение в будущем может замедлить

интеграционные процессы, позволяя одному участнику блокировать решения всех остальных. При отсутствии дополнительного канала коммуникации (в лице межпарламентской ассамблеи или иного представительного органа) подобные противоречия рискуют остаться не урегулированными усилиями представителей исполнительной власти, делегированных странами-членами.

Усиление наднациональной роли Комиссии неизбежно приведет и к росту уровня экспертизы принимаемых ею решений, а также предложений, выдвигаемых на уровень Межправительственного и Высшего советов, что, возможно, позволит снизить конфликты интересов на высшем уровне. В качестве примера можно привести кейс с периодически возникающими (в том числе и по инициативе России) дискуссиями об ускоренном переходе к построению валютного союза и перспективах введения единой валюты, что встречает неприятие со стороны других государств-членов (о невозможности скорого перехода к рассмотрению создания единой валюты говорил, в частности, первый президент Казахстана Нурсултан Назарбаев). Инициативы по обсуждению подобных инициатив в высших органах Союза могут восприниматься другими государствами-членами как лоббирование узконациональных интересов (в данном случае российских) и опять же как угроза их суверенитету в валютно-финансовой сфере. Детальная проработка подобных вопросов на уровне полноценного наднационального органа (каким могла бы быть ЕЭК) с последующим вынесением его на обсуждение не от лица определенной страны, а со стороны наднациональной бюрократии в интересах всего объединения в целом воспринималась бы другими странами-членами в более конструктивном ключе. Кроме того, после проработки и надлежащей тщательной экспертизы такие предложения, как, к примеру, создание единой валюты, могли бы в принципе не вноситься на данном этапе интеграции как преждевременные.

Евразийская межпарламентская ассамблея

Еще одним негативным аспектом для перспектив эффективной интеграции в рамках ЕАЭС ряд исследователей (к примеру, Д. С. Боклан, Д. П. Звоненко) называют отсутствие в организационной структуре Союза межпарламентского органа. Примечательно, что подобный орган — Межпарламентская ассамблея ЕврАзЭС — присутствовал на более низком этапе интеграционного взаимодействия, но затем от него решено было отказаться. Таким образом, интеграция в рамках ЕАЭС проходит исключительно усилиями исполнительных ветвей власти государств-участников, которые, являясь членами национальных правительств, зависят от их курсов и, как следствие, ограничены в возможности маневра на переговорах при выработке решений по вопросам, имеющим значение для ЕАЭС в целом.

Создание органа межпарламентского взаимодействия позволило бы сформировать в ЕАЭС дополнительную площадку для обмена мнениями, консультаций по согласованию позиций в контексте проведения единой (или скоординированной) политики. Привлечение представителей законодательной власти стран-членов было бы полезно в контексте дополнительной (законодательной) экспертизы прорабатываемых к заключению соглашений в рамках Союза.

Кроме того, как показывает практика иных объединений (в частности, СНГ), межпарламентские органы играют существенную роль в процессе гармонизации законодательного регулирования отдельных сфер. Именно на полях межпарламентских ассамблей обычно разрабатывают и принимают акты так называемого «мягкого права» (модельные акты), которые носят рекомендательный характер и служат ориентиром национальным законодателям при разработке нормативного регулирования конкретных сфер общественных отношений. Подобное «мягкое» регулирование может эффективно работать там, где государства-участники пока не готовы брать на себя реальные международно-правовые обязательства в чувствительных сферах (возможная потеря которых вызывает страх за государственный суверенитет в этих странах). В ЕАЭС к подобным сферам, чувствительным для национального суверенитета государств-участников, можно отнести налоговую, валютную и ряд иных. В рамках работы межпарламентской ассамблеи, к примеру, можно было разработать и принять, скажем, модельный налоговый кодекс ЕАЭС или же модельный закон о регулировании валютной сферы, которые послужили бы ориентирами для стран-членов при выстраивании законодательного регулирования этих сфер, а в процессе разра-

ботки этих актов позволили бы достичь большего взаимопонимания и сближения позиций сторон по наиболее острым вопросам (без вынесения их на уровень глав государств и правительств стран-членов).

При этом стоит оговориться, что речь не идет о формировании в ЕАЭС полноценного законодательного органа (наднационального парламента) на данном этапе интеграции — это могло бы привести к дополнительным рискам для суверенитета государств-участников и навряд ли было бы ими одобрено. Речь идет именно о создании дополнительной диалоговой площадки, органа, который предоставлял бы свой (альтернативный по отношению к позиции представителей исполнительной власти) взгляд на проблемы и обладал бы полномочиями для принятия актов рекомендательного характера, а также совместных актов с другими органами Союза.

С учетом организационной структуры, закреплённой в учредительном договоре, ЕАЭС на сегодняшний день нельзя назвать полноценной наднациональной организацией экономической интеграции (во всяком случае, в том смысле термина «наднациональность», который употребляется в отношении европейского интеграционного проекта). В Союзе наравне с достаточно слабым наднациональным началом (олицетворяемым ЕЭК и отчасти Судом ЕАЭС) присутствует классический механизм управления международной организацией межправительственного характера. Подобная гибридная сущность организационно-правовой природы Союза негативно сказывается на процессе углубления интеграции, прежде всего касающейся функционирования общего рынка и настройки соответствующего правового регулирования.

Все основополагающие решения по развитию интеграции целиком зависят от воли и желания лидеров стран-членов. Сложившееся положение дел во многом обусловлено «трепетным» отношением к суверенитету постсоветских государств, не готовых делегировать значительные полномочия на наднациональный уровень. С одной стороны, подобный механизм функционирования Союза позволяет избегать конфликтности (при принятии решений консенсусом) и двигаться по интеграционному пути только в тех направлениях и настолько глубоко, насколько это отвечает интересам всех участников проекта. Кроме того, отсутствие «перекаса» в сторону наднационального регулирования снижает риски появления разрастающегося штата чиновников, наподобие «брюссельской бюрократии» в ЕС, на содержание которых уходят значительные средства из бюджета организации, а отдача от деятельности которых имеет тенденцию к снижению.

В то же время подобное положение дел ставит под вопрос достижение цели построения единого (общего) рынка на пространстве ЕАЭС: этот длительный и многоаспектный процесс неизбежно будет требовать достижения компромиссов и принятия мер, которые не будут на 100 % удовлетворять интересам всех государств в краткосрочной перспективе (в долгосрочной же перспективе интеграция дает ощутимые экономические преимущества всем участникам), особенно это касается интересов конкретных политических лидеров евразийских государств, имеющих решающее право голоса в Высшем совете. С учетом наличия существенного конфликтного потенциала в рамках ЕАЭС в настоящее время (к примеру, между странами-членами отсутствует единство по вопросам функционирования единого финансового рынка, отдельных аспектов гармонизации налогового законодательства) «острыми» остаются вопросы обеспечения доступа и равных условий хозяйствования на рынках государств, в частности, во взаимоотношениях России и Белоруссии. Действующий механизм управления, как показала история, не обеспечивает надлежащего механизма устранения указанных противоречий и выработки общей позиции.

Реформа ЕАЭС, таким образом, представляется насущной необходимостью (в противном случае интеграция может существенно замедлиться, а затем и вовсе сойти на нет, как это было в рамках иных объединений постсоветских государств: СНГ, Союзного государства).

Для придания нового импульса интеграционному взаимодействию иного выхода, кроме усиления наднациональной составляющей Союза, нет (альтернативой является лишь запуск процесса по формированию конфедерации или единого государства, что неприемлемо для участников). Увеличение веса

и роли ЕЭК, которая должна стать полноценным наднациональным органом, где евразийские чиновники выступали бы сугубо в личном качестве, позволит ей стать своеобразной «нейтральной прослойкой» между национальными интересами (и опасениями) государств-членов, позволяя формулировать и проводить в жизнь (что серьезно ограничено на сегодняшний день) интеграционные инициативы в интересах Союза в целом, исходя из цели построения общего рынка, который в конечном счете повышает конкурентоспособность экономик всех участников. В этом контексте целесообразным видится передача на уровень Комиссии ряда полномочий межправительственного совета (возможна также не полная передача, а распределение полномочий на уровне совместной компетенции), в том числе по утверждению бюджета объединения и т. п. Для преодоления скопившихся противоречий ЕАЭС крайне необходимы новые формы и площадки по согласованию позиций государств-членов, одной из которых могла бы стать воссозданная межпарламентская ассамблея. При этом за высшими органами управления Союза целесообразно оставить полномочия в сфере определения общих векторов и направлений развития интеграции, а также ряда контрольных функций, но лишь в части, при которой они способствуют урегулированию спорных, неразрешимых ситуаций (к примеру, на уровне ЕЭК).

Источник: Сонар2050. <http://russianskz.info/politics/11364-krizis-institucionalnogo-rosta-chego-ne-hvataet-eajes-dlja-vyhoda-na-novyy-uroven-integracii.html>

11.05.2020

Ташкент, 11 мая — Sputnik. Участие Узбекистана в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) в качестве наблюдателя не скажется негативно на реформах, проводимых в стране. Об этом заявил вице-премьер, министр экономического развития и сокращения бедности республики Джамшид Кучкаров.

«Уверяю вас, что нет никаких негативных последствий для проводимых в Узбекистане широкомасштабных реформ. Прежде всего, Узбекистан намерен участвовать в ЕАЭС в качестве наблюдателя. Это означает, что страна будет иметь право свободно участвовать в деятельности всех рабочих органов Союза, кроме процесса принятия решений», — заверил заместитель премьер-министра.

По его словам, статус наблюдателя в данной организации не окажет негативного влияния на осуществляемые реформы.

«Это только усилит конкуренцию. Нам все равно придется найти свое место на этих рынках. Единственный способ — обеспечить конкурентоспособность отраслей экономики, поэтому мы не видим никаких негативных сторон. Это подтверждают и многие эксперты», — заявил Кучкаров.

Помимо реформ в Узбекистане реализуется множество инвестиционных проектов.

Вице-премьер отметил, что, во избежание какого-либо негативного воздействия на данные виды деятельности, в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе республике будут даваться «отсрочки» по отраслям.

«Если со временем будем членом ЕАЭС, за этот период мы сможем повысить конкурентоспособность в соответствующих отраслях и поставить их на ноги. С учетом этого у нас нет никакого риска», — сказал Кучкаров.

По его словам, в основе любой реформы лежит макроэкономическая стабильность. Как, например, в случае с Евросоюзом, где все страны-члены договорились не превышать дефицит бюджета более чем на 3%.

Получается, что макроэкономическая стабильность является одним из важнейших индикаторов, который ставится в качестве требования и со стороны ЕАЭС.

Кучкаров отметил, что оно призвано не разрушить экономику, а, наоборот, послужить катализатором экономики и проводимых в Узбекистане реформ.

У ЕАЭС есть и другое требование: облагать акцизными налогами отечественные товары, которые направлены на импорт. Они также должны иметь единые ставки.

По словам вице-преьера, подобные условия выдвигаются как Международным валютным фондом, так и Всемирной торговой организацией.

Кучкаров указал на то, что многие экономические требования ЕАЭС вытекают из требований и положений, которые признаны в большей части мира и используются международными организациями.

«Поэтому я еще раз заверяю наших уважаемых сенаторов: это не оказывает негативного влияния на экономические реформы. Кроме того, наш уважаемый президент Шавкат Мирзиев неоднократно говорил, что Узбекистан свободно проводит свою экономическую политику, это не вопрос суверенитета или чего-то еще», — заключил заместитель премьер-министра.

Источник: <https://uz.sputniknews.ru/politics/20200511/14107787/Uchastie-Uzbekistana-v-EAES-ne-skazhetsya-negativno-na-provodimyykh-reformakh.html>

11.05.2020

Ташкент, 11 мая — РИА Новости. Сенат Узбекистана на пленарном заседании в понедельник принял постановление об одобрении участия страны в Евразийском экономическом союзе в качестве наблюдателя, сообщили РИА Новости в информационной службе верхней палаты.

В июне 2019 г. президент Узбекистана Шавкат Мирзиев заявил, что стране при принятии решения по поводу вступления в ЕАЭС нужно проанализировать все вызовы. В январе этого года Мирзиев заявил, что вопрос участия страны в Союзе должен быть всесторонне изучен в парламенте. В начале марта кабинет министров принял решение внести на рассмотрение обеих палат парламента предложение об участии республики в ЕАЭС в качестве наблюдателя. В конце апреля законодательная (нижняя) палата парламента большинством голосов одобрила участие страны в Союзе в статусе наблюдателя.

«Сенаторы большинством голосов одобрили предложение участия Республики Узбекистан в ЕАЭС в статусе государства-наблюдателя. По данному вопросу принято соответствующее постановление Сената», — сказал представитель верхней палаты. По его словам, в голосовании участвовал 91 из 100 действующих сенаторов. За данное решение проголосовал 71 сенатор, против — 16, воздержались четверо.

По мнению сторонников налаживания сотрудничества в рамках ЕАЭС, взаимодействие с данной организацией способствует дальнейшему расширению возможностей увеличения объемов внешней торговли, осуществления в стране крупных инвестиционных проектов, территориальных кластеров, развития региональных связей при организации промышленных и торговых зон, отметили в инфослужбе. «Участие Узбекистана в ЕАЭС в качестве государства-наблюдателя даст возможность быть информированным о работе, осуществляемой в рамках данной организации, и в результате анализа сделать правильный вывод», — отметил представитель Сената.

«Сенаторы, не поддержавшие сотрудничество с данной организацией, высказали мнение о возможных его последствиях: снижение темпов производства в ряде отраслей нашей экономики, потери рабочих мест в определенной степени, замедление процессов инвестиционной деятельности и модернизации промышленности», — добавили в верхней палате.

Источник: <https://ria.ru/20200511/1571269975.html>