

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 2073-2929
DOI 10.22394/2073-2929

ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ:

ЭКОНОМИКА, ПРАВО, ПОЛИТИКА
Международный научно-аналитический журнал

№ 1 (31) • 2020

Тема номера:
ГУМАНИТАРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ЕАЭС:
ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Информационная поддержка: пресс-служба Евразийской экономической комиссии

АДРЕС РЕДАКЦИИ: 199004, Санкт-Петербург,
В. О., 8-я линия, д. 61
Тел.: (812) 335-94-72, 335-42-10
Факс: (812) 335-42-16
<https://www.eijournal.ru>

- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2020
- © Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2020
- © Редакция журнала «Евразийская интеграция: экономика, право, политика» (составитель), 2020
- © Все права защищены

THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY
AND PUBLIC ADMINISTRATION
NORTH-WEST INSTITUTE OF MANAGEMENT

ISSN 2073-2929
DOI 10.22394/2073-2929

EURASIAN INTEGRATION:

ECONOMICS, LAW, POLITICS
International Scientific and Analytical Journal

№ 1 (31) • 2020

Topic of the Issue:
HUMANITARIAN COOPERATION IN THE EEU:
PECULIARITIES AND PROSPECTS

Information support: press service of the Eurasian Economic Commission

ADDRESS OF THE EDITORIAL OFFICE: 199004, St. Petersburg,
V.O., 8th line, 61
Ph.: (812) 335-94-72, 335-42-10
Fax: (812) 335-42-16
Website: <https://www.eijournal.ru>

- © Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2020
 - © North-West Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2020
 - © Editorial Board of the Journal „Eurasian Integration: Economics, Law, Politics“ (compilation), 2020
 - © All rights reserved
-

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

ГЛАЗЬЕВ Сергей Юрьевич, Член Коллегии (Министр) по интеграции и макроэкономике ЕЭК, академик Российской академии наук, доктор экономических наук

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

КЕФЕЛИ Игорь Федорович, директор Центра геополитической экспертизы Северо-Западного института управления РАНХиГС, профессор, доктор философских наук, эксперт Российской академии наук

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ СОВЕТ

ШАМАХОВ Владимир Александрович, Председатель международного научного совета, директор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук

СЛУЧЕВСКИЙ Вячеслав Владимирович, заместитель Председателя международного научного совета, советник директора Северо-Западного института управления РАНХиГС, кандидат исторических наук

АЛИМБЕКОВ Мусабек Тургынбекович, почетный профессор Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева, доктор юридических наук (Казахстан)

БЕБЕНИН Сергей Михайлович, Председатель Законодательного собрания Ленинградской области

БОНДУРОВСКИЙ Владимир Владимирович, заместитель Ответственного секретаря ПА ОДКБ, кандидат юридических наук

КОГУТ Виктор Григорьевич, заместитель Генерального секретаря Совета МПА СНГ, полномочный представитель Национального собрания Республики Беларусь в МПА СНГ, ПА ОДКБ, кандидат политических наук

КУЧЕРЯВЫЙ Михаил Михайлович, доктор политических наук

ЛОКЯН Арсен Багдасарович, ректор Академии государственного управления Республики Армения, доктор психологических наук

МАКСИМЦЕВ Игорь Анатольевич, ректор Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор экономических наук

ПАЛЬЧИК Геннадий Владимирович, ректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь, доктор педагогических наук

РАХИМИ Фарход Кодирович, президент Академии наук Республики Таджикистан, доктор физико-математических наук

РАХИМОВ Ибод Хабибулаевич, заместитель Генерального секретаря Совета МПА СНГ, полномочный представитель Маджлиси Оли Республики Таджикистан в МПА СНГ, ПА ОДКБ, кандидат политических наук

САТВАЛДИЕВ Нурбек Абдрашитович, заместитель Генерального секретаря Совета МПА СНГ, полномочный представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в МПА СНГ, ПА ОДКБ, кандидат политических наук

ХАНЬ Лихуа, старший научный сотрудник Университета международного бизнеса и экономики (Китай), PhD, профессор

ЧИЛИНГАРЯН Айк Марселолич, заместитель Генерального секретаря Совета МПА СНГ, полномочный представитель Национального Собрания Республики Армения в МПА СНГ, ПА ОДКБ, кандидат экономических наук

ШУХНО Сергей Степанович, директор Департамента развития интеграции Евразийской экономической комиссии

ЭРКЕБАЕВ Абдыганы Эркебаевич, академик Национальной академии наук Кыргызской Республики, доктор философских наук

ЯКУНИН Владимир Иванович, заведующий кафедрой государственной политики факультета политологии Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, профессор, доктор политических наук

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

АБАЙДЕЛЬДИНОВ Ербол Мусинович, профессор кафедры международного права юридического факультета Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева (Казахстан), доктор юридических наук, профессор

АКАЕВ Аскар Акаевич, профессор Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, иностранный член Российской академии наук (Кыргызстан), доктор технических наук, профессор

АСАУЛ Максим Анатольевич, заместитель директора Департамента транспорта и инфраструктуры Евразийской экономической комиссии (Россия), доктор экономических наук

ДЕНИСОВ Андрей Иванович, посол Российской Федерации в Китайской Народной Республике, Чрезвычайный и полномочный посол (Россия), кандидат экономических наук

ЕНГОЯН Ашот Пайлакович, заведующий кафедрой теории и истории политической науки Ереванского госуниверситета (Армения), профессор, доктор политических наук, профессор

ЕРЕМЕЕВ Станислав Германович, ректор Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина (Россия), доктор экономических наук, кандидат политических наук, профессор

КАЗАНЦЕВ Андрей Анатольевич, директор аналитического центра Института международных исследований Московского государственного института международных отношений (Россия), доктор политических наук

КАШКИН Сергей Юрьевич, заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина, профессор кафедры «Жана Моннэ» (Европейский союз) (Россия), заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

КАЮМОВ Нуриддин Каюмович, академик Академии наук Республики Таджикистан (Таджикистан), доктор экономических наук, профессор

КИРИЛЕНКО Виктор Петрович, заведующий кафедрой международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления РАНХиГС (Россия), академик РАЕН, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, редактор раздела «Право»

КРОТОВ Михаил Иосифович, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками (Россия), доктор экономических наук, профессор

КУКЛИНА Евгения Анатольевна, профессор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Россия), доктор экономических наук, профессор, редактор раздела «Экономика»

ЛЕБЕДЕВА Марина Михайловна, заведующая кафедрой мировых политических процессов Московского государственного института международных отношений (Россия), доктор политических наук, профессор

ЛИБЕРОВСКИЙ Алексей Алексеевич, научный руководитель юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета, заведующий кафедрой конституционного права (Россия), доктор юридических наук, профессор

МИШАЛЬЧЕНКО Юрий Владимирович, профессор кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западного института управления РАНХиГС (Россия), доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор

НОВИКОВА Ирина Николаевна, декан факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета (Россия), доктор исторических наук, профессор

РЕМЫГА Владимир Николаевич, генеральный директор Координационного центра «Экономический пояс Шелкового пути» (Россия), доктор экономических наук

САИДАМИРОВ Баходур Шамилевич, директор центра Евразийских исследований и межпарламентского сотрудничества Северо-Западного института управления РАНХиГС (Россия), кандидат юридических наук

СЕРГЕВНИН Сергей Львович, заведующий кафедрой истории и теории государства и права Северо-Западного института управления РАНХиГС (Россия), заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

СТАРОВОЙТОВ Александр Александрович, заведующий кафедрой конституционного и административного права Северо-Западного института управления РАНХиГС (Россия), заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

ТОРОПЫГИН Андрей Владимирович, профессор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Россия), доктор политических наук, профессор, редактор раздела «Политика»

ФАРХУТДИНОВ Инсур Забирович, ведущий научный сотрудник сектора международно-правовых исследований Института государства и права РАН, главный редактор Евразийского юридического журнала (Россия), доктор юридических наук

ХАШ-ЭРДЭНЭ Самбалхундэвийн, председатель общества «Знание» Монголии (Монголия), доктор социологических наук

ЧЭНЬ ЧЖИГАН, вице-президент Китайского делового центра в Санкт-Петербурге (Китай), доктор экономических наук

CHIEF EDITOR

GLAZYEV Sergey, Member of the Board — Minister in charge of Integration and Macroeconomics of the Eurasian Economic Commission, Academician of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics

DEPUTY CHIEF EDITOR

KEFELI Igor, Director of the Center for Geopolitical Expertise, North-West Institute of Management, RANEPa, Professor, Doctor of Philosophy, Expert of the Russian Academy of Sciences

INTERNATIONAL SCIENTIFIC COUNCIL

SHAMAKHOV Vladimir, Chair of the International Scientific Council, Director of the North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Economics

SLUCHEVSKY Vyacheslav, Deputy Chairman of the International Scientific Council, Advisor to the Director of the North-West Institute of Management, RANEPa, PhD of Historical Sciences

ALIMBEKOV Musabek, honorary professor of the L. N. Gumilyov Eurasian National University, Doctor in Law

BEBENIN Sergey, Chair of the Legislative Assembly of the Leningrad Region

BONDUROVSKY Vladimir, Deputy Executive Secretary of the CSTO Parliamentary Assembly, PhD in Law

KOGUT Viktor, Deputy Secretary-General of the Council of the CIS Interparliamentary Assembly, Plenipotentiary Representative of the National Assembly of the Republic of Belarus in the IPA CIS and CSTO Parliamentary Assembly, PhD in Political Science

KUCHERYAVY Mikhail, Doctor of Political Sciences

LOKYAN Arsen, Rector of the Academy of Public Administration of the Republic of Armenia, Doctor of Psychology

MAKSIMTSEV Igor, Rector of St. Petersburg State University of Economics, Doctor of Economics

PALCHIK Gennady, Rector of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, Doctor of Pedagogical Sciences

RAHIMI Farhod, President of the Academy of Sciences of the Republic of Tajikistan, Doctor of Physics and Mathematics

RAHIMOV Ibod, Deputy Secretary General of the Council of the CIS Interparliamentary Assembly, Plenipotentiary Representative of the Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan to the IPA CIS and CSTO Parliamentary Assembly, PhD in Political Science

SATVALDIEV Nurbek, Deputy Secretary-General of the Council of the CIS Interparliamentary Assembly, Plenipotentiary Representative of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic in the IPA CIS and CSTO Parliamentary Assembly, PhD in Political Science

HAN Lihua, Senior Researcher of University of International Business and Economics (China), PhD, Professor

CHILINGARYAN Ayk, Deputy Secretary-General of the Council of the CIS Interparliamentary Assembly, Plenipotentiary Representative of the National Assembly of the Republic of Armenia in the IPA CIS and CSTO Parliamentary Assembly, PhD in Economics

SHUKHNO Sergey, Director of the Integration Development Department of the Eurasian Economic Commission

ERKEBAYEV Abdygany, Academician of the National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic, Doctor of Philosophy

YAKUNIN Vladimir, Head of the State Policy Department of the Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University, Doctor of Political Sciences

EDITORIAL BOARD

ABAYDELDINOV Erbol, Doctor in Law, Professor, Department of Integrational Law, Faculty of Law, L. N. Gumilyov Eurasian National University (Kazakhstan, Nur-Sultan)

AKAEV Askar, Doctor of Technical Sciences, Professor, Lomonosov Moscow State University, Foreign Member of the Russian Academy of Sciences (Kyrgyzstan)

ASAUl Maksim, Doctor in Economics, Deputy Director of the Department of Transport and Infrastructure of the Eurasian Economic Commission (Russia, Moscow)

DENISOV Andrey, PhD in Economics, Ambassador the Russian Federation to the People's Republic of China, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary (Russia, Moscow)

ENGOYAN Ashot, Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Department of Theory and History of Political Science of Yerevan State University (Armenia, Yerevan)

YEREMEEV Stanislav, Doctor in Economics, PhD of Political Sciences, Professor, Rector of the Pushkin Leningrad State University (Russia, St. Petersburg)

KASHKIN Sergey, Doctor in Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of Integration and European Law of Moscow State Law University named after O. E. Kutafin, Professor, Department of "Zhan Monnet" (European Union) (Russia, Moscow)

KAZANTSEV Andrey, Doctor of Political Sciences, Professor, Director of Analytical Center, Institute of International Studies of Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) (Russia, Moscow)

KAYUMOV Nuriddin, Doctor in Economics, Professor, Academician of the Academy of Sciences of the Republic of Tajikistan (Tajikistan, Dushanbe)

KIRILENKO Viktor, Doctor in Law, Professor, Academician of RANS, Head of the Department of International and Humanitarian Law, North-West Institute of Management of RANEPa, academician of the Russian Academy of natural Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation, editor of the "Law" section (Russia, St. Petersburg)

KROTOV Mikhail, Doctor in Economics, Professor, the Chief of staff of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation Committee on Issues of the Commonwealth of Independent States and Contacts with Fellow Countryman (Russia, Moscow)

KUKLINA Evgenia, Doctor in Economics, Professor, North-West Institute of Management of RANEPa, Editor of the "Economics" section (Russia, St. Petersburg)

LEBEDEVA Marina, Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Department of World Political Processes of the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) (Russia, Moscow)

LIVEROVSKY Alexey, Doctor in Law, Professor, Scientific Director of the Faculty of Law of St. Petersburg State University of Economics, Head of the Department of Constitutional Law (Russia, St. Petersburg)

MISHALCHENKO Yuri, Doctor in Law, Professor of the Department of International and Humanitarian Law of the North-West Institute of Management of RANEPa, Doctor of Economics (Russia, St. Petersburg)

NOVIKOVA Irina, Doctor of History, Professor, Dean of the Faculty of International Relations of St. Petersburg State University (Russia, St. Petersburg)

REMYGA Vladimir, Doctor in Economics, Director-General of the Coordination Center "Economic Belt of the Silk Road" (Russia, Moscow)

SERGEVNIN Sergey, Doctor in Law, Professor, Head of the Department of History and Theory of State and Law, North-West Institute of Management of RANEPa, Honored Lawyer of the Russian Federation (Russia, St. Petersburg)

STAROVOITOV Alexander, Doctor in Law, Professor Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, North-West Institute of Management of RANEPa, Honored Lawyer of the Russian Federation (Russia, St. Petersburg)

TOROPYGIN Andrey, Doctor of Political Sciences, Professor, North-West Institute of Management of RANEPa, editor of the "Politics" section (Russia, St. Petersburg)

FARKHUTDINOV Insur Zabirovich, Doctor in Law, Leading Researcher, Sector of International Legal Studies, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Editor-in-Chief of the Eurasian Law Journal (Russia, Moscow)

KHASH-ERDENE Sambalhundeviin, Doctor of Sociological Sciences
Professor, Chairman of the society "Knowledge" of Mongolia (Mongolia, Ulan-Bator)

CHEN ZHIGAN, Doctor of Economics, Vice-President of the Chinese Business Center in St. Petersburg, (China, Beijing)

**ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ:
ЭКОНОМИКА, ПРАВО, ПОЛИТИКА**
Международный научно-аналитический журнал
№ 1 (31) 2020

Содержание

ОТ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

| | |
|----------------------------|---|
| Глазьев С. Ю. | 9 |
|----------------------------|---|

ГЛАВНОЕ

| | |
|---|----|
| Глазьев С. Ю. О стратегических направлениях развития ЕАЭС | 11 |
| Шамахов В. А. Социальное и гуманитарное сотрудничество: опыт и перспективы..... | 31 |

ЭКОНОМИКА

| | |
|---|----|
| Куклина Е. А. Мозговые центры в России и КНР: история создания, оценка современного состояния и перспективы сотрудничества | 36 |
|---|----|

ПРАВО

| | |
|---|----|
| Кашкин С. Ю. Российская Федерация и развитие интеграционных процессов в современном мире: проблемы и перспективы | 47 |
| Мишальченко Ю. В., Платонова Л. А., Торопыгин А. В. Международно-правовое регулирование в сфере пенсионного обеспечения граждан СНГ | 55 |

ПОЛИТИКА

| | |
|---|-----|
| Борщенко В. В. Сценарное моделирование информационно-политических угроз в интернет-пространстве..... | 72 |
| Ветренко И. А. Евразийская интеграция как стратегический выбор России | 78 |
| Жуков А. Д., Шумилов М. М. Внешнеполитическая стратегия Пятой республики: робкий поворот к Большой Евразии..... | 84 |
| Лукин Ю. Ф. Проблемы обеспечения кибербезопасности России в Арктике | 94 |
| Шевчук Н. В. Транспортная проблема в приднестровском урегулировании: «дипломатия принуждения» вместо «тактики малых шагов» | 103 |
| Yana Glittova, Andrey V. Toropygin Eurasian Economic Union: Multi-level Governance in the Context of Supranationalism and Nation States..... | 109 |

ЕВРАЗИЙСКАЯ ХРОНИКА

| | |
|--|-----|
| Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2019 г. № 11 «О Совете по промышленной политике Евразийского экономического союза»..... | 118 |
| Резолюция расширенного заседания Бюро Научного совета РАН по комплексным проблемам евразийской интеграции, модернизации, конкурентоспособности и устойчивому развитию (Москва, 19 февраля 2020 г.) | 122 |
| Итоги рабочей встречи членов Высшего Евразийского экономического совета | 125 |
| Совместное заявление членов Высшего Евразийского экономического совета в связи с пандемией COVID-19, 14.04.2020 | 127 |
| АВТОРАМ ЖУРНАЛА «ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ЭКОНОМИКА, ПРАВО, ПОЛИТИКА» Правила оформления статей, принимаемых к рассмотрению редакцией научно-аналитического журнала «ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ЭКОНОМИКА, ПРАВО, ПОЛИТИКА» | 129 |

EURASIAN INTEGRATION: economics, law, politics

International scientific-analytical journal

№ 1 (31) 2020

CONTENTS

FROM THE EDITOR-IN-CHIEF

| | |
|--------------------------------|---|
| Sergei Y. Glazyev | 9 |
|--------------------------------|---|

MAIN

| | |
|---|----|
| Sergei Y. Glazyev On the Strategic Directions of the EAEU Development | 11 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Vladimir A. Shamakhov Social and Humanitarian Cooperation: Experience and Prospects | 31 |
|---|----|

ECONOMICS

| | |
|---|----|
| Evgenia A. Kuklina Think Tanks in Russia and China: History of Creation, Assessment of the Current State and the Prospects for Cooperation | 36 |
|---|----|

LAW

| | |
|---|----|
| Sergey Yu. Kashkin Russian Federation and the Development of Integration Processes in the Modern World: Problems and Prospects | 47 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Yury V. Mishalchenko, Ludmila A. Platonova, Andrey V. Toropygin International Legal Regulation in the Sphere of Pension Provision for CIS Citizens | 55 |
|--|----|

POLITICS

| | |
|---|----|
| Victor V. Borschenko Scenario Modeling of Information and Political Threats in the Internet | 72 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Inna. A. Vetrenko Eurasian Integration as a Strategic Choice of Russia | 78 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| Alexey D. Zhukov , Mikhail M. Shumilov Foreign Policy Strategy of the Fifth Republic: a Timid Turn towards Greater Eurasia | 84 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Yuri F. Lukin Problems of Russia's Cyber-Security in the Arctic | 94 |
|---|----|

| | |
|--|-----|
| Nina V. Shevchuk Transport Problem in the Transnistrian Settlement: "Coercive Diplomacy" instead of "Small-steps Tactics" | 103 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| Yana Glittova, Andrey V. Toropygin Eurasian Economic Union: Multi-level Governance in the Context of Supranationalism and Nation States | 109 |
|--|-----|

EURASIAN CHRONICLE

| | |
|--|-----|
| Decision of the Supreme Eurasian Economic Council dated May 29, 2019 No. 11 "On the Council for Industrial Policy of the Eurasian Economic Union" | 118 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Resolution of the extended meeting the Research Council Bureau of the Russian Academy of Sciences on the complex problems of Eurasian integration, modernization, competitiveness and sustainable development (Moscow, February 19, 2020) | 122 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Results of the working meeting of the Supreme Eurasian Economic Council members | 125 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Joint statement by members of the Supreme Eurasian Economic Council in connection with the COVID-19 pandemic, April 14, 2020 | 127 |
|---|-----|

TO THE AUTHORS OF THE JOURNAL "EURASIAN INTEGRATION: ECONOMICS, LAW, POLITICS"

| | |
|---|-----|
| Rules for the design of articles accepted for consideration by the International editors of the scientific and analytical journal "Eurasian Integration: Economics, Law, Politics" | 129 |
|---|-----|

Глазьев С. Ю.

Член Коллегии (Министр) по интеграции и макроэкономике ЕЭК, Москва, Российская Федерация, академик РАН, Председатель Научного Совета РАН по комплексным проблемам евразийской экономической интеграции, модернизации, конкурентоспособности и устойчивому развитию, главный редактор журнала «Евразийская интеграция: экономика, право, политика»; serg1784@mail.ru



В наступившем году исполняется десять лет с момента создания Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС: 1 января 2010 г. были введены в действие единые системы таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, а с 1 июля 2010 г. — Таможенный кодекс, позволивший отменить таможенное оформление товаров во взаимной торговле Белоруссии, Казахстана и России. Вступление в силу указанных ключевых соглашений оформило единую таможенную территорию трех государств.

За прошедшие десять лет Таможенный союз доказал свою жизнеспособность. Он дополнился фундаментальными элементами Единого экономического пространства, а также расширился, преобразовавшись с присоединением Армении и Киргизии в ЕАЭС. Создана обширная правовая база, обеспечивающая единые нормы таможенного, технического, тарифного и нетарифного регулирования, санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля, гармонизацию антимонопольного регулирования, функционирование общих рынков товаров, услуг, труда и капитала. Заложены основы координации макроэкономической, промышленной и сельскохозяйственной политики, а также развития транспортной и энергетической инфраструктуры Союза. Принята дорожная карта реализации цифровых технологий, разворачивается Интегрированная информационная система процессов управления ЕАЭС.

В декабре 2018 г. была принята Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС (Распоряжение ВЕЭС от 6 декабря 2018 г. № 9) — документ, определяющий вектор перспективного развития Союза. В Декларации констатируется, что «полная реализация договоренностей в установленных Договором о ЕАЭС сферах, дальнейшее совершенствование функционирования и раскрытие интеграционного потенциала ЕАЭС требуют принятия амбициозных решений по развитию интеграции, расширению областей экономического сотрудничества и совершенствованию институтов ЕАЭС»¹.

Исходя из зафиксированной Декларацией «особой важности инклюзивного развития, подразумевающей реализацию потенциала каждого человека, обеспечение граждан наших стран широкими возможностями профессионального, социально-культурного и других аспектов экономического развития и формирование прогрессивных, инновационных и высокотехнологичных условий для будущих поколений», сформулированы четыре ключевых направления дальнейшего хода интеграционных процессов. А именно, обеспечение максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС и реализация его возможностей для бизнеса и потребителей; формирование «территории инноваций» и стимулирование научно-технических прорывов; раскрытие потенциала интеграции для людей, повышение их благосостояния и качества жизни; формирование ЕАЭС как одного из наиболее значимых центров развития современного мира, открытого для взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с внешними партнерами и выстраивания новых форматов взаимодействия.

¹ [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/07_12_2018_1.aspx (дата обращения: 13.03.2020).

В ходе юбилейного, приуроченного к 5-летию вступления в силу Договора, заседания Высшего Евразийского экономического совета (далее — ВЕЭС) 29 мая 2019 г. в Нур-Султане¹ был подтвержден курс на укрепление и динамичное развитие Союза. Главы государств подтвердили намерения углублять интеграцию с перераспределением компетенций между национальными органами власти и наднациональным органом управления по мере готовности и необходимости. Уверенность в необходимости совместных действий по предотвращению распространения коронавирусной инфекции и поддержанию экономической стабильности в ЕАЭС прозвучала в выступлениях глав государств — членов ЕАЭС на рабочей встрече членов ВЕЭС в режиме видеоконференции 14 апреля 2020 г.

С. Ю. Глазьев

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/29-05-2019-4.aspx> (дата обращения: 13.03.2020).

О стратегических направлениях развития ЕАЭС

Глазьев С. Ю.

Евразийская экономическая комиссия; serg1784@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье анализируются причины незавершенности интеграционных процессов, обосновываются предложения по их устранению и дальнейшему развитию интеграции, исходя из целей, поставленных главами государств ЕАЭС в Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС.

Первоочередная задача дальнейшего развития ЕАЭС — качественно и в срок достроить полноценное Единое экономическое пространство и приступить к проведению общей политики промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и инфраструктуры, финансов. Рассмотрена система мер, необходимых для совершенствования деятельности Евразийской экономической комиссии и обеспечения высокой эффективности регулирования общего рынка ЕАЭС и его опережающего развития.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Евразийская экономическая комиссия, Единое экономическое пространство, стратегия развития, интеграционные процессы

On the Strategic Directions of the EEU Development

Sergey Yu. Glazyev

Eurasian Economic Commission; serg1784@mail.ru

ABSTRACT

The article analyzes the reasons for incomplete integration processes, substantiates proposals for their elimination and further development of integration, based on the goals set by the heads of EEU states in the Declaration on the further development of integration processes within the EEU.

The priority task of EEU further development is to complete a full-fledged Common economic space in a timely manner and start implementing a common policy for industry, agriculture, energy, transport and infrastructure, and finance. The system of measures necessary for improving the activities of the Eurasian economic Commission and ensuring high efficiency of the EEU common market regulation and its advanced development is considered.

Keywords: The Eurasian economic Union, the Eurasian economic Commission, the Common economic space, development strategy, integration processes

Политическая воля глав государств — членов ЕАЭС солидарна в том, что без решительных шагов, направленных на снятие препятствий во взаимной торговле, усиление и расширение компетенций и ответственности Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК, Комиссия) и Суда ЕАЭС, создание мощных институтов развития и финансирования инвестиций в приоритетные кооперационные проекты с интеграционной составляющей, достичь подлинной экономической субъектности интеграционного объединения вряд ли представляется возможным.

Инерционное развитие ЕАЭС не позволяет качественно и в срок достроить полноценное Единое экономическое пространство (далее — ЕЭП) с необремененными ограничениями четырьмя свободами

и приступить к проведению общей политики промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и инфраструктуры, финансов. Изначально формирование ЕЭП (введение в действие 17 базовых соглашений) планировалось завершить к 2017 г. Однако одновременно с преобразованием Комиссии Таможенного союза в Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК) было принято решение о переносе сроков завершения создания ЕЭП на 2024 г. И хотя Договор о ЕАЭС включил все эти соглашения, формирование общего рынка с едиными системами регулирования во многих сферах существенно затянулось. По таким фундаментальным позициям, как Единый таможенный тариф (далее — ЕТТ), произошел откат — количество изъятий из него существенно выросло. Несмотря на последовательные усилия по снятию барьеров во взаимной торговле и совместной экономической деятельности, они появляются вновь, в том числе в связи с применением такой прогрессивной технологии прослеживаемости обращения товаров, как их маркировка. Не удалось внедрить интегрированную информационную систему внешней и взаимной торговли, которая, потеряв последнюю часть названия (теперь — интегрированная информационная система), свелась к созданию отдельных баз данных и коммуникационных каналов. Излагаемые ниже стратегические направления развития интеграции структурированы исходя из положений Декларации и систематизированы в соответствии с ее разделами.

1. Обеспечение максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС

Эффективность функционирования общего рынка ЕАЭС во многом определяется качеством работы регулирующих органов. Единое экономическое пространство подразумевает единство управляющей системы, которая в настоящее время складывается из наднациональной и национальных составляющих. Согласно действующему законодательству на наднациональном уровне формируются нормы регулирования, а национальные регуляторы осуществляют их исполнение. При этом у наднационального органа — ЕЭК — нет полномочий контролировать деятельность национальных регуляторов. И наоборот, национальные регуляторы не могут напрямую воздействовать на ЕЭК, оказывая влияние посредством своих правительств по установленным процедурам. Это порождает определенные трения в системе управления ЕАЭС, обусловленные сложностями согласования и исполнения решений. Ниже поставленная в Декларации и вынесенная в заголовок настоящего раздела задача «обеспечения максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС» решается исходя из оптимизации общего функционала его регулирования, который в настоящее время разделен на наднациональную и различные национальные составляющие.

Завершение формирования управляющей системы ЕАЭС

Когда конструировалась управляющая система Таможенного союза, обсуждался вопрос о количестве уровней управления. Национальные органы исполнительной власти, как правило, включают три уровня управления: правительство — министерство — агентство (служба). Появление над ними четвертого уровня управления в лице наднационального органа неизбежно приводило к усложнению управляющей системы, чреватой избыточным дублированием функций, сверхбюрократизацией и падением эффективности. Чтобы избежать этого, решено было использовать опыт Европейского союза и создать достаточно мощный орган, чтобы делегировать ему осуществление переданных на наднациональный уровень функций управления. Этим определялось решение о численности и структуре ЕЭК, которую хотели создать по аналогии с Европейской комиссией.

Однако довести эту идею до практического воплощения не удалось. Созданная вместо Секретариата Таможенного союза Евразийская экономическая комиссия с большей (на порядок) численностью и бюджетом получила достаточные материальные возможности для реализации всех функций, переданных на наднациональный уровень. Но реальных полномочий для этого предоставлено не было. В этом проявляется двойственное положение Евразийской экономической комиссии.

С одной стороны, ЕЭК имеет наднациональный статус и ее решения включают нормы прямого действия, обязательные для исполнения во всех государствах Союза. С другой стороны, эти решения она не

может принять без согласования со Сторонами, каждая из которых может их ветировать. То есть, будучи наднациональной по форме, ЕЭК осталась межгосударственной по сути процедур принятия решений. Это влечет дублирование функций, переданных ЕЭК, на уровне национальных правительств, которые сохранили соответствующие структурные подразделения.

Фактически ЕЭК функционирует как надстройка над правительствами государств ЕАЭС, принимая только согласованные ими на консенсусной основе решения и работая по утвержденной ими повестке. При этом количество уровней управления увеличилось вдвое: над Коллегией ЕЭК, функционирующей как наднациональный орган, создан Совет ЕЭК, состоящий из уполномоченных заместителей руководителей национальных правительств и функционирующий как межгосударственный орган, а национальные правительства контролируют деятельность ЕЭК, используя при необходимости право вето и кадровых назначений.

Следствием такого положения дел становится затягивание многих решений и бюрократизация процедур их принятия, снижение эффективности работы наднационального органа, который буксует в разногласиях между Сторонами. И хотя благодаря доминирующей общности экономических интересов по подавляющему большинству вопросов удается найти консенсус, возникли тупики, в которые лоббисты заводят некоторые проблемы, играя на объективных противоречиях. Примером такого тупика является ветирование ряда принятых ЕЭК защитных мер, которое делает бессмысленным применение этого важного инструмента защиты отечественных товаропроизводителей от недобросовестной конкуренции.

Отсутствие у ЕЭК полномочий по контролю за исполнением Сторонами общесоюзных норм подрывает дееспособность институтов регулирования общего рынка. Характерным примером является низкая эффективность технического регулирования, проявляющаяся в обилии контрафактной, некачественной и опасной для потребителя продукции, не соответствующей техническим регламентам, санитарным и ветеринарным требованиям ЕАЭС. Так, по данным компетентных органов, большая часть обращающейся на рынке мясомолочной продукции, бытовой химии, автозапчастей, косметики, детских товаров, медицинских изделий и фармацевтических препаратов не удовлетворяет установленным требованиям качества. Причиной этого является фактическое отсутствие ответственности органов сертификации за адекватность выдаваемых ими сертификатов соответствия установленным нормам. Сфера сертификационных услуг монополизирована аффилированными между собой организациями, большинство которых держится в «спящем» состоянии на случай отмены аккредитации пойманных на подделке результатов испытаний органов сертификации и лабораторий. Так, 10% органов по сертификации выдают более 85% всех сертификатов и более 80% всех деклараций о соответствии требованиям технического регулирования. Широкое распространение получила практика «бумажных» лабораторий, которые выдают подтверждения соответствия продукции техническим регламентам без проведения испытаний. Профанацией технического регулирования стало предоставление таможенными брокерам прав на получение сертификатов качества от имени производителей импортной продукции.

Для наведения порядка в системе контроля качества на рынке ЕАЭС необходимо создание единого центра, координирующего все элементы технического регулирования, а также очистка рынка сертификационных услуг от недобросовестных участников. Очевидно, что обеспечить эффективность технического регулирования на общем рынке ЕАЭС можно, только передав контроль за деятельностью органов по сертификации на наднациональный уровень. Ведь аккредитованный в одном государстве орган по сертификации имеет право работать на всей территории ЕАЭС, и выданные им сертификаты являются основанием для свободного на ней обращения соответствующих товаров. Поэтому стоит одному из пяти государств допустить в данной области слабинку, и на общий рынок ЕАЭС польется поток некачественной и опасной для потребителя продукции.

Однако национальные ведомства, ответственные за аккредитацию органов по сертификации, также, как и службы ветеринарного и санитарного контроля, не желают не только объединяться, но и раскрывать свои системы управления для взаимного контроля под предлогом ущемления национального

суверенитета. В действительности национальный суверенитет подрывается объективной невозможностью ведомства по аккредитации одного государства блокировать обращение на своем рынке некачественной и опасной для потребителя продукции, получившей «липовый» сертификат о подтверждении соответствия от органа по сертификации, аккредитованного в другом государстве ЕАЭС.

Единственным решением этой проблемы в рамках права Союза является передача функции по аккредитации органов по сертификации, лабораторий и экспертов Евразийской экономической комиссии. Это автоматически обеспечит установление единых обязательных требований к продукции, регулируемой в рамках ЕАЭС, и однообразный подход в государствах-членах к применению технических регламентов ЕАЭС. При этом необходимо обеспечить гармонизацию законодательства государств-членов в части установления ответственности за нарушение обязательных требований к продукции, правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия.

Интеграция органов по аккредитации с передачей их функций компетентному подразделению ЕЭК ни в коей мере не ущемит национальный суверенитет государств ЕАЭС, каждое из которых заинтересовано в защите своих потребителей от некачественной и опасной продукции. Напротив, повысится взаимное доверие Сторон, которые совместно будут обеспечивать надлежащий контроль за качеством обращаемой на общем рынке продукции за счет профессионального отбора и контроля органов по сертификации, лабораторий и экспертов. Будет решена задача интеграции национальных информационных систем в сфере выдачи разрешительных документов в рамках Интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза (ИИС ЕАЭС), а также создания Евразийской системы обеспечения качества продукции, в том числе предусматривающей развитие инфраструктуры качества продукции. То же касается санитарных и ветеринарных служб. Без перехода от согласованной к единой политике в области санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер не удастся устранить трения между национальными службами, в том числе обусловленные их ведомственными интересами. Альтернатива — перманентные всплески недоверия Сторон и выстраивание технических барьеров во взаимной торговле, разрушающих единое экономическое пространство Союза.

Прикрытие ведомственных интересов ссылками на ущемление национального суверенитета — хроническая болезнь любой межгосударственной интеграции. Она излечима только на наднациональном уровне, когда не только принятие норм, но и контроль за их исполнением передается единому регулятору в пределах делегированных национальными государствами полномочий. Последние должны позволять наднациональному органу обеспечивать эффективность правоприменения установленных им норм на всей территории Союза. Тогда появится основание для ответственности за должное регулирование общего рынка, которая сегодня размыта между национальными органами, интерпретирующими установленные ЕЭК нормы по собственному усмотрению.

Эта размытость ответственности за исполнение общесоюзных норм регулирования является объективным оправданием уполномоченных ведомств в случае нареканий со стороны национальных правительств. Типичной является ситуация, когда в ответ на критику за ненадлежащий контроль качества или таможенную очистку ввезенных на общий рынок ЕАЭС импортных товаров национальные ведомства ссылаются на плохую работу коллег из других государств ЕАЭС. Обеспечить прозрачность должна была упомянутая выше интегрированная информационная система внешней и взаимной торговли, техническое задание на создание которой было утверждено десять лет назад сразу же после снятия таможенных границ между тремя государствами Таможенного союза. Однако из-за трений между уполномоченными национальными ведомствами сторон, а также безответственности исполнителей оно осталось невыполненным. Стороны так и не открыли базы данных первичной информации, включая грузовые таможенные декларации и основания для выдачи разрешительных документов.

Сложился порочный круг перекладывания ответственности за регулирование общего рынка ЕАЭС: национальные регуляторы ссылаются на неэффективность друг друга, что порождает взаимное недоверие сторон и провоцирует введение барьеров в торговле, разрушая дух Союзного договора. Обсуждаемое в настоящее время положение о неприменении права «вето» к решениям Коллегии ЕЭК об уведомлении государств-членов о необходимости исполнения права ЕАЭС лишь частично решает эту

проблему. Характерным примером являются вводимые в одностороннем порядке меры ветеринарно-го контроля или маркировки товаров. Выход из этого порочного круга один: централизация функций контроля в наиболее принципиальных для безбарьерного функционирования единого экономического пространства сферах на наднациональном уровне. Сделано это может быть разными способами. Выше было обосновано предложение по образованию единой системы аккредитации органов по сертификации, лабораторий и экспертов, отвечающих за контроль качества и безопасности товаров исходя из требований технических регламентов ЕАЭС. Она может функционировать как структурное подразделение ЕЭК, решения которого утверждаются ее Коллегией. Единая ветеринарная служба ЕАЭС могла бы иметь двухзвенную организацию: центральный аппарат как структурное подразделение ЕЭК и национальные службы, работающие в единой системе управления. Единая таможенная служба может быть создана на основе Объединенной коллегии таможенных служб, решения которой утверждались бы Коллегией ЕЭК и принимали обязательный для всех характер, включая единые системы оценки рисков и другие оставленные на усмотрение Сторон элементы таможенного контроля. Только так можно решить задачу внедрения технологий, обеспечивающих автоматическое совершение таможенных операций без участия должностных лиц на основе единого стандарта совершения таможенных операций. Каждая из этих наднациональных служб имела бы соответствующую единую информационную систему, органично вписывающуюся в Интегрированную информационную систему ЕАЭС.

Обоснованные выше предложения необходимы, но недостаточны для «обеспечения максимально действенной институциональной системы ЕАЭС, гарантирующей выполнение принятых договоренностей, и повышения ее эффективности»¹. Их нужно дополнить предоставлением ЕЭК права обращаться в суд с требованиями исполнения права ЕАЭС национальными правительствами, а в случае их невыполнения — наложением штрафов по примеру ЕС. Для этого необходимо наделение Суда ЕАЭС правом принимать решения, включая наложение штрафных санкций в отношении государства-члена или уполномоченного органа государства — члена Союза, за неисполнение принятых решений Комиссии, в том числе по устранению препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС, а также создание механизма обеспечения исполнения решений Суда ЕАЭС.

Предоставление ЕЭК указанных выше полномочий следует дополнить введением адекватных им механизмов ответственности наднационального органа и его сотрудников. По каждой переданной ЕЭК функции регулирования общего рынка должны быть определены показатели эффективности, а также критерии оценки деятельности ответственных должностных лиц. В настоящее время уже обсуждаются предложения по переводу аппарата ЕЭК на срочные контракты. Важно, чтобы они реализовывались не субъективным образом, а основывались на объективных критериях оценки деятельности по достижению установленных целей функционирования и развития ЕАЭС.

Дополнение функций наднационального регулирования

Для обеспечения эффективного регулирования общего рынка ЕЭК должна обладать соответствующим набором полномочий. В частности, функционирование общего рынка товаров предполагает гармонизацию систем антимонопольного регулирования, государственных закупок, косвенных налогов. В этих сферах сохраняется ряд существенных нестыковок.

В системе антимонопольного регулирования у ЕЭК отсутствует право применения санкций в отношении трансграничных злоупотреблений доминирующим положением на рынке со стороны иностранных субъектов третьих стран. Получается, что ЕЭК может возбуждать и рассматривать дела о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках резидентами ЕАЭС, а в отношении зарубежных транснациональных корпораций, которые обладают куда большими возможностями для злоупотреблений доминирующим положением на рынке, ничего сделать не может. Для разрешения этого недоумения необходимо внедрение принципа экстерриториальности при контроле соблюдения общих

¹ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС. Распоряжение ВЕЭС от 6 декабря 2018 г. № 9 [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420213/ms_10122018 (дата обращения: 13.03.2020).

правил конкуренции на трансграничных рынках ЕАЭС и наделение ЕЭК соответствующими полномочиями. Это право никак не затрагивает национального суверенитета Сторон, но создает конкурентную ситуацию для национальных антимонопольных служб. ЕЭК получает возможность наказывать транснациональные корпорации, со злоупотреблениями которых не могут справиться национальные антимонопольные службы. Может быть, из-за их ведомственных интересов до сих пор ЕЭК не может получить соответствующие полномочия.

Куда более сложным является создание общих рынков транспортных и энергетических услуг, на которых доминируют могущественные естественные монополии. Они всегда находят аргументы для национальных правительств о нежелательности передачи их регулирования на наднациональный уровень. Так же, как и в предыдущих случаях, они идут вразрез с интересами их потребителей, которые заинтересованы в доступности и снижении тарифов на эти услуги. Во многом из-за их сопротивления пришлось перенести завершение формирования Единого экономического пространства с 2017 на 2024 г.

Хотя программы формирования общих рынков газа, нефти и нефтепродуктов, как и общего рынка электроэнергии, приняты, можно было бы уже сейчас предоставить ЕЭК полномочия по разработке методических рекомендаций по установлению гармонизированных тарифов на услуги естественных монополий, а также по определению предельных отклонений от них, вынесению предписаний национальным регуляторам по устранению нарушений. Основываясь на Декларации, необходимо определить общие подходы к цено- (тарифо-) образованию на общих рынках энергоресурсов ЕАЭС и их транзиту по территории государств — членов ЕАЭС, исходя из целей развития промышленности, сельского хозяйства, транспорта¹.

В Декларации ставится задача «ускоренного формирования общих энергетических рынков как одного из элементов для развития промышленной, сельскохозяйственной и транспортной политик государств — членов ЕАЭС»². Фактическое отсутствие на сегодняшний день общих политик в этих областях отодвигает ее решение на неопределенный срок. В разработке и скорейшем принятии таких единых политик больше всего заинтересованы государства с меньшим весом их научно-производственного потенциала в масштабах ЕАЭС. В соответствии с ними они могли бы нарастить свои конкурентные преимущества в отдельных секторах, где они обладают более высокой эффективностью, усилив ее за счет общих энергетических рынков. Однако необходимых для этого механизмов пока не создано, несмотря на то что все без исключения государства ЕАЭС нацелены на оптимизацию инвестиций, для чего необходима по меньшей мере координация указанных отраслевых политик. Для этого следует наделить ЕЭК функциями стратегического планирования, включая определение приоритетных направлений развития ЕАЭС, разработку программ их реализации и согласование национальных промышленной, сельскохозяйственной и транспортной политик.

Уже длительное время не удается добиться введения универсальных правил государственных закупок, обеспечивающих равный доступ к ним предприятий сторон. В течение всего десятилетия существования Таможенного союза не удается решить вопрос о взаимном признании электронных цифровых подписей, необходимых для участия в госзакупках. Для этого требуется введение института «третьей доверенной стороны», функции которой могла бы выполнять ЕЭК, чей Департамент информационных технологий уже освоил 4 млрд руб.

Устранение этого барьера путем возложения функций доверенной стороны на ЕЭК необходимо для реализации установленных Декларацией целей «расширения применения цифровых технологий в таможенном регулировании и других сферах государственного администрирования экономической деятельности», «создания на основе гармонизации подходов и совместимости технологий общего цифрового бизнес-пространства, в том числе развития трансграничного пространства доверия, взаимного признания юридической значимости цифровых процессов и сервисов», а также «проведения скоординированной политики в отношении правил ведения трансграничной электронной торговли, стимулирования

¹ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС (Распоряжение ВЕЭС от 6 декабря 2018 г. № 9).

² См. указанную Декларацию.

ведения бизнеса в цифровом формате, защиты прав интеллектуальной собственности и прав потребителей цифрового рынка».

На ЕЭК можно было бы возложить и решение задачи гармонизации подходов к классификации товаров и услуг, создание единых правил происхождения товаров и услуг.

Регулирование монополизированных сфер не единственная задача, которую необходимо решать на наднациональном уровне для обеспечения эффективного функционирования товарных рынков. В частности, большое значение имеет формирование цен на биржевые товары, на производстве которых специализируются государства ЕАЭС. Из-за того что эти цены формируются за рубежом, отечественные производители вынуждены продавать свои товары со скидками, неся значительные потери. Кроме того, использование внешних цен на внутреннем рынке ЕАЭС создает искажения в экономической структуре, а также влечет дополнительные транзакционные издержки во взаимной торговле в связи с необходимостью постоянного пересчета мировых цен в национальные валюты. Поскольку на долю ЕАЭС приходится значительная часть мирового производства углеводородов, металлов, алмазов, леса, зерна, воды и продуктов их переработки, можно создать свои центры ценообразования на эти биржевые товары с установлением рыночных цен в национальных валютах. ЕЭК следовало бы поручить разработку Концепции организации общего рынка ЕАЭС по торговле биржевыми товарами, которая предусматривала бы создание соответствующих механизмов ценообразования.

Гармонизация косвенных налогов остается еще одной неразрешенной задачей, искажающей общий рынок ЕАЭС. Различия в уровнях НДС для многих товаров превышают таможенный тариф, что существенно искажает структуру потоков импортных товаров. Различия в акцизах на табачные и алкогольные изделия создают искусственные потоки приграничной торговли, наносящие ущерб фискальным интересам Сторон. В интересах создания единого экономического пространства необходимо разработать план по унификации НДС и акцизов, что способствовало бы выравниванию условий конкуренции на национальных рынках ЕАЭС и повышению эффективности их функционирования.

В Декларации ставится задача завершения «формирования единого рынка услуг в большем количестве секторов, при условии повышения качества предоставляемых услуг и обеспечения гарантий надлежащей защиты прав потребителей»¹. На их оказание приходится больше ВВП ЕАЭС, чем на производство товаров. Их разнообразие затрудняет формирование общих норм регулирования. В то же время можно выбрать наиболее эффективные национальные модели и предложить их в качестве эталонов для всего ЕАЭС. К примеру, притчей во языцех является сверхрегулирование строительства. Сколько ни пытались национальные правительства его оптимизировать, издержки на получение всевозможных разрешений на строительство и ввод домов в эксплуатацию, а также их подключение к системам жизнеобеспечения составляет значительную долю их себестоимости. Можно было бы передать регулирование этого рынка на наднациональный уровень, внедрив самые передовые, удобные для бизнеса и защищающие безопасность потребителей методы.

Однако даже такие, относительно простые в регулировании, сферы, как туризм, остаются вне системы общесоюзного управления. Несмотря на прямые установки Декларации о «расширении экономического сотрудничества в области образования, науки, здравоохранения, туризма и спорта», некоторые национальные туристические ведомства сопротивляются углублению содержательного взаимодействия в этих сферах. Они, как и многие другие регуляторы, делают это часто вразрез с национальными интересами своих стран. Удивительно порой наблюдать, как предложения России открыть на началах взаимности свои самые обширные рынки туристических, образовательных, медицинских, научно-исследовательских услуг не получают поддержки объективно заинтересованных в их реализации Сторон. Казалось бы, в доступе к этим рынкам граждане других государств ЕАЭС заинтересованы куда больше, чем россияне в доступе к их национальным рынкам, но национальные регуляторы ведут бескомпромиссную борьбу за свои ведомственные интересы. Подойти к унификации условий предоставления медицинских и образовательных услуг удастся пока только в узком сегменте обслуживания трудовых мигрантов в части

¹ См. указанную Декларацию.

оказания бесплатной медицинской помощи и признания дипломов, что является абсолютно необходимым для функционирования общего рынка труда. Сложности с формированием общего рынка услуг также, как и в случае с общим рынком товаров, могут быть преодолены путем передачи ЕЭК функций их регулирования и контроля за исполнением установленных норм. К настоящему времени разработаны планы по либерализации ряда секторов сферы услуг, однако для перехода к единому рынку услуг необходимо решить вопросы их регулирования на наднациональном уровне, наделив ЕЭК соответствующими полномочиями. В любом случае необходимо упорядочить осуществление контрольно-надзорных функций в секторах (подсекторах) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг, а также обеспечить согласование членами ЕАЭС вопроса о гармонизации систем национального регулирования секторов услуг, включенных в единый рынок услуг.

Устранение избыточного регулирования и дублирования функций

Если бы национальными правительствами в полной мере принимались во внимание лучшие практики регулирования в ЕАЭС, то этот опыт можно было бы эффективно использовать для оптимизации регулирования общих союзных рынков и устранения неэффективного дублирования на национальном уровне. Это следовало бы делать путем выстраивания прогрессивной нормативной базы ЕАЭС и делегирования ЕЭК полномочий по ее принятию и контролю за исполнением с одновременным упразднением национальных регуляторов. Однако даже в отношении переданных ЕЭК полномочий сохраняется дублирование соответствующих функций на уровне национальных правительств.

Характерным примером является таможенно-тарифное регулирование. Уже десять лет наднациональный орган Таможенного союза наделен полномочиями по изменению ЕТТ. Однако сами эти изменения могут быть инициированы только правительствами Сторон или уполномоченными ими ведомствами. Поэтому до сих пор на уровне национальных правительств функционируют подразделения, занимающиеся подготовкой соответствующих предложений и контролирующие принятие решений ЕЭК по вопросам таможенно-тарифной политики. Это дублирование функций не только влечет немалые затраты на содержание раздутых штатов, но и провоцирует разрушение ЕТТ под воздействием лоббистов и политической конъюнктуры. Представляется необходимым наделение ЕЭК полномочиями по самостоятельной корректировке импортного тарифа и введению защитных мер, а также по ведению переговоров и подписанию торговых соглашений с другими таможенными территориями от имени ЕАЭС после одобрения Высшим Евразийским экономическим советом.

Дублирование функций таможенно-тарифного регулирования открывает лоббистам возможность играть на различиях в структуре национальных экономик путем продавливания своих интересов в одном государстве в ущерб интересам развития ЕАЭС в целом. Так было, в частности, пролоббировано решение о предоставлении режима временного ввоза под импорт иностранных самолетов. Закрепившаяся практика предоставления льгот на ввоз иностранной авиационной техники путем помещения импортных самолетов под таможенную процедуру временного ввоза с полным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов¹ влечет нарастание технологического отставания авиационной промышленности, разрушение кооперации между отраслевыми предприятиями государств-членов, обесценивает многомиллиардные инвестиции в их развитие, наносит огромный экономический ущерб союзной промышленности и торпедирует планы восстановления научно-технической базы авиастроения, не говоря уже о ее воспроизводстве на качественно новом уровне.

Следует подчеркнуть необоснованность этих льгот как с правовой, так и с экономической точек зрения. В приложениях к Стамбульской конвенции (от 26 июня 1990 г. «О временном ввозе») не указаны транспортные средства, которые бы временно ввозились на льготной основе и при этом использовались

¹ О едином таможенно-тарифном регулировании Евразийского экономического союза : решение Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 130, п. 7; Об утверждении Перечня товаров, временно ввозимых с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов, а также об условиях такого освобождения, включая его предельные сроки : решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 331 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.altar.ru/tamdoc/10sr0331/> (дата обращения: 13.03.2020).

для коммерческих целей. Подведение фактического импорта под режим временного ввоза не соответствует целям и самой идее указанной Конвенции. Кроме того, налогообложение товаров не относится к сфере компетенции ЕЭК и вопрос освобождения ввозимых самолетов от НДС должен решаться через внесение соответствующих изменений в налоговое законодательство, а не через противоправное использование таможенной процедуры временного ввоза. Снижение ввозных таможенных пошлин при наличии аргументированных оснований должно осуществляться в установленном порядке корректировки единого таможенного тарифа.

Очевидна несостоятельность и экономической аргументации этих решений якобы отсутствием возможностей производства отечественных аналогов. В диапазон применения режима временного ввоза¹ попадают практически все зарубежные прямые и близкие аналоги пассажирских самолетов, серийно выпускаемых или запланированных к производству авиационной промышленностью, — «Суперджет», Ту-204/214, Ил-96-300, МС-21.

Гражданские пассажирские самолеты всех типов производятся в ЕАЭС и подлежат таможенно-тарифной и нетарифной защите в связи с высокой конкуренцией на мировом рынке авиационной техники. Российские самолетостроители могут полностью обеспечить потребности государств — членов ЕАЭС в гражданских самолетах. Предоставленные импортерам льготы под прикрытием временного ввоза, совокупный объем которых в период с 2009 г., по оценкам специалистов, превысил 15 млрд долл., позволил авиакомпаниям ввезти около 800 воздушных судов. Потраченные государством собственные и привлеченные предприятиями многомиллиардные средства в модернизацию авиационной отрасли фактически обесцениваются. Только в проект МС-21 разработчиком, не считая отечественных смежников, уже вложено более 170 млрд руб. Учитывая ценовую конкурентоспособность выпускаемых отечественных гражданских самолетов (в среднем на 10–40% дешевле западных аналогов) и при сопоставимости качественных характеристик, отечественные производители могли бы к настоящему времени более чем наполовину заместить иностранную авиационную технику отечественными образцами.

Приведенный выше пример иллюстрирует снятие тарифной защиты отечественных производителей высокотехнологической продукции на общем рынке ЕАЭС. Характерным примером обхода тарифной защиты на национальном уровне является предоставление национальными правительствами тарифной льготы в отношении товаров, ввозимых для реализации инвестиционных проектов в приоритетных видах деятельности (секторах экономики). Необходима унификация подходов к формированию единой преференциальной системы.

Еще одним проявлением дублирования функций установления таможенного тарифа на национальном уровне стало принятие одной из Сторон обязательств по связыванию своего таможенного тарифа на уровне ниже ЕТТ по 20% позиций при вступлении в ВТО. Для нейтрализации искажающего влияния этого решения на потоки импортных товаров эта Страна должна принимать меры по ограничению обращения соответствующих товаров своим внутренним рынком. Однако в отношении многих товаров эффективных мер по администрированию этого вынужденного одностороннего барьера в условиях отсутствия таможенного контроля на границе не существует.

Существует два возможных способа восстановления ЕТТ. Первый — просто снизить его до односторонних обязательств в ВТО. Экономический ущерб от этого снижения для товаропроизводителей остальных государств ЕАЭС будет ниже расходов на администрирование барьера по перетоку импортных товаров, не говоря уже о политическом ущербе от разрушения одной из фундаментальных основ Таможенного союза.

Второй способ, который выбрали государства Европейского союза при присоединении новых членов после развала мировой социалистической системы, — поставить членов ВТО перед фактом изменения их тарифных обязательств с последующим проведением переговоров о компенсационных мерах. Эти переговоры по ряду позиций идут до сих пор, и никого это обстоятельство не смущает. Такое

¹ О едином таможенно-тарифном регулировании Евразийского экономического союза : решение Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 130, пп. 7.1.13 п. 7 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94243/ (дата обращения: 13.03.2020).

решение может быть принято Высшим Евразийским экономическим советом с одновременным поручением ЕЭК о проведении переговоров о компенсационных мерах. Оно будет способствовать международному признанию ЕАЭС, поскольку поставит ВТО перед необходимостью начать переговоры с ЕЭК в интересах своих членов.

Второй способ более предпочтителен, так как позволяет возникшую проблему превратить в полезный политический результат без ущерба для отечественных товаропроизводителей. Он будет способствовать укреплению солидарности государств ЕАЭС, так как устраняет различия в их отношениях с ВТО. При этом не стоит бояться негативной реакции членов ВТО. В условиях тотального нарушения ее норм со стороны США и их сателлитов, развернувших гибридную войну против всего мира, такая позиция ЕАЭС будет выглядеть вполне разумно и, с высокой долей вероятности, будет принята нашими стратегическими партнерами.

В целом дублирование работы по формированию ЕТТ на национальных и наднациональном уровнях не имеет экономического смысла. С одной стороны, после связывания ЕТТ обязательствами государств ЕАЭС перед ВТО исчезли возможности использования таможенного тарифа в протекционистских целях. Средневзвешенный уровень ЕТТ (4,8%) не дает заметных преимуществ отечественным товаропроизводителям по подавляющему большинству позиций товарной номенклатуры. При этом он близок к конечному уровню связывания (4,2%), установленному обязательствами государств ЕАЭС перед ВТО. 95% решений, принимаемых ЕЭК по изменению ставок ЕТТ, направлены на их снижение.

С другой стороны, эти решения не оказывают существенного влияния на ценовую конкурентоспособность отечественной продукции. Во всяком случае оно заведомо меньше колебаний обменных курсов национальных валют и косвенного налогообложения импортных товаров, которые остаются в национальных юрисдикциях. Если говорить о товарах инвестиционного назначения, то значительная их часть в форме комплектных поставок оборудования вовсе освобождается от ввозных пошлин. Более заметное влияние может оказывать импортный тариф на ввоз импортных комплектующих. Но и здесь действует ряд существенных льгот, предусмотренных международными соглашениями по промышленной сборке иностранной техники, а также режимами разнообразных свободных зон. Наконец, импортный тариф на ввоз сырьевых товаров совсем невелик и не оказывает существенного влияния на себестоимость выпускаемой продукции. Не следует забывать, что значительная и растущая часть импортных товаров поступает из КНР и других стран, пользующихся системой преференций в качестве развивающихся. Стороны также активно пользуются упомянутой тарифной льготой для инвестиционных проектов.

В целом необходимо констатировать, что воздействие изменений импортного тарифа на конкурентоспособность товаров на рынке ЕАЭС носит маргинальный характер, и оно заведомо меньше влияния находящихся в ведении национальных властей инструментов регулирования, а также искажений, вносимых практикой оценки таможенной стоимости товаров. ЕЭК обладает достаточно компетентным аппаратом для оценки регулирующего воздействия изменений ставок ЕТТ. Для реализации установленных Декларацией целей научно-технологического развития и реализации кооперационных проектов ЕЭК должна овладеть необходимой информацией о научно-производственном потенциале Сторон, на основании которой самостоятельно принимать решения об изменении ставок ЕТТ. Из этого следует целесообразность делегирования ЕЭК необходимых для этого полномочий с упразднением соответствующих функциональных подразделений в национальных органах исполнительной власти.

То же касается защитных мер, принимаемых для ограждения внутреннего рынка ЕАЭС от недобросовестной конкуренции извне. Анализ практики применения защитных мер против отечественных товаропроизводителей свидетельствует о явной асимметрии не в нашу пользу. В ЕАЭС, несмотря на крайне сложную процедуру расследования, по результатам которого можно ввести защитную меру, любое государство-член может наложить вето на введенную ЕЭК меру. Заинтересованные в приобретении импортных товаров по демпинговым ценам потребители все чаще обращаются к своим правительствам с просьбой заветировать антидемпинговую меру и приостановить ее, несмотря на доказательную базу и интересы отечественных товаропроизводителей. В ЕС, например, такая ситуация исключена. Во-первых, все решения принимаются исключительно на основе информации, предоставленной участниками

расследования в ходе его проведения. Во-вторых, одно государство не может влиять на решение о введении меры, тем более заблокировать вступление в силу решения Еврокомиссии.

Для эффективного применения защитных мер ЕЭК должна быть застрахована от возможностей лоббистов иностранных компаний по блокированию решений об их введении посредством использования института вето. Его применение целесообразно в исключительных случаях, действительно затрагивающих национальные интересы сторон. Едва ли такие случаи могут возникнуть по вопросам изменения таможенного тарифа и введения защитных мер. Поэтому целесообразно исключить возможность применения права вето по этим вопросам из договорно-правовой базы ЕАЭС.

Экспортные пошлины

Одним из камней преткновения при создании Таможенного союза, об который периодически спотыкается интеграционный процесс, является регулирование экспортных пошлин. Оно не было передано на наднациональный уровень, поскольку экспортирующие нефть государства сочли этот вопрос внутренним делом распоряжения принадлежащей им природной рентой. Со стороны Белоруссии, зависящей от импорта нефти, многократно приводились возражения, основанные на формальном определении Таможенного союза, необходимым элементом которого является унификация таможенных пошлин. В конце концов был достигнут компромисс на основе двусторонних отношений, и этот вопрос был снят с повестки евразийской интеграции. Однако принципиальный отказ России от использования экспортных пошлин в связи со взятыми при вступлении в ВТО обязательствами вновь его актуализирует.

Введенный как важный компенсационный механизм при либерализации внешней торговли с 1992 г. экспортный тариф на вывоз сырьевых товаров сыграл значительную положительную роль. Одновременно с либерализацией внешней торговли были введены экспортные таможенные пошлины на вывоз нефти, газа, металлов, химического сырья, круглого леса и других сырьевых товаров, внешнеторговая цена на которые содержала значительную рентную составляющую. Благодаря этому федеральный бюджет получал в то время до одной трети доходов. При этом в интересах сохранения единого экономического пространства в СНГ экспортные пошлины не взимались на поставки товаров во взаимной торговле государств Содружества.

Введение экспортного тарифа было обусловлено не столько фискальными ценами, сколько интересами защиты внутреннего рынка от разрушительного влияния мировой конъюнктуры в период перехода на свободные цены на энергоносители и сырье во внутренней торговле. Согласно проведенным расчетам, мгновенный переход на мировые цены означал бы немедленное банкротство целых отраслей обрабатывающей промышленности, в которых стоимость исходного сырья в мировых ценах превосходила цену конечной продукции. Постепенно снижающийся экспортный тариф являлся в этих условиях единственным инструментом приспособления промышленности к сдвигам в структуре внутренних цен, происходящим по мере открытия экономики. Кроме того, введение экспортного тарифа оказало положительное влияние на эффективность экспортных операций, сделав невыгодной продажу сырьевых товаров по демпинговым ценам.

По своей экономической сути проводимый в настоящее время правительством России налоговый маневр означает перераспределение налоговой нагрузки с экспортеров нефти на ее потребителей на внутреннем рынке. При этом меняется источник налогообложения — место природной ренты занимает налог на потребителя, который включается в цену товара. Поскольку рыночная цена на природные ресурсы определяется предельными издержками их добычи на самом затратном месторождении, то налог на добычу природных ископаемых добавляется к этим издержкам и автоматически включается в формирование цены. Влияние этого налога на структуру цен и конкурентоспособность экономики прямо противоположно замещаемому им экспортному тарифу. Последний объективно сдерживает давление мирового рынка на повышение цен на сырье, которые на внутреннем рынке становятся ниже на величину экспортного тарифа. Поэтому данный налоговый маневр объективно влечет рост цен на нефть, что автоматически приводит к росту издержек на топливо, энергию и тепло у всех потребителей. Это влечет

снижение конкурентоспособности всех отраслей экономики, кроме собственно нефтяной промышленности, которая дополнительно мотивируется к экспорту за счет освобождения от НДС вывозимой продукции.

В целом, по оценкам специалистов, данный налоговый маневр обернется только для российской экономики ежегодным падением ВВП на 1–2% в течение ближайшей пятилетки. Негативные последствия испытает экономика Белоруссии, зависящая от импорта российской нефти. С учетом и без того крайне низких темпов роста этих экономик, на долю которых приходится около 90% ВВП ЕАЭС, этот налоговый маневр не будет способствовать улучшению экономического развития ЕАЭС.

Если необходимость проведения данного налогового маневра обусловлена международными обязательствами России, их можно переосмыслить в рамках отношений с ВТО Евразийского экономического союза. Это будет еще одним серьезным поводом для его признания со стороны членов ВТО. В этом случае заявляемая позиция ЕАЭС будет включать в себя предложение о признании нашего Таможенного союза с установленными ЕТТ, Таможенным кодексом, нормами технического регулирования и прочими элементами единой таможенной территории, включая унифицированные экспортные пошлины. В отличие от восстановления ЕТТ, по экспортным пошлинам не потребуются принятие компенсационных мер. А доходы от их взимания могут быть направлены на реализацию общесоюзных инновационных и инвестиционных программ, о необходимости которых говорится в Декларации, включая «совместную реализацию значимых инфраструктурных проектов».

В Декларации вынесенная в заголовок настоящего раздела статьи цель «Обеспечение максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС» дополняется: «...и реализация его возможностей для бизнеса и потребителей». Действительно, формирование единого рынка не может быть самоцелью. Важно, какие товары (отечественные или импортные) и в чьих интересах (отечественного бизнеса и потребителей или иностранных компаний и торгующих их продукцией лоббистов) обращаются на этом рынке. Именно поэтому, наряду с требованиями «повышения эффективности функционирования рынков товаров, исходя из необходимости обеспечения гарантий качества, безопасности обрабатываемых товаров, информированности и надлежащей защиты прав потребителей», в Декларации ставятся задачи «создания эффективной системы производственной кооперации, в том числе горизонтальных межстрановых связей по принципу «от бизнеса к бизнесу»; «стимулирования локализации производства и поощрения проектов, создающих региональные производственные цепочки добавленной стоимости для развития кооперационных связей между государствами — членами ЕАЭС»; «развития интеграционных процессов в агропромышленной сфере...»; «создания и развития высокопроизводительных, в том числе экспортно ориентированных секторов экономики, ускоренного внедрения инноваций и цифровых технологий, прежде всего в промышленности и сельском хозяйстве»; «выработки гибких механизмов целевого содействия экономическому развитию государств ЕАЭС». Стратегические направления их решения излагаются в следующем разделе.

2. Создание макроэкономических условий для опережающего развития ЕАЭС

Необходимость ускорения экономического роста

Современное состояние и темпы развития ЕАЭС не внушают оптимизма и явно не соответствуют ни установкам руководителей государств ЕАЭС, ни ожиданиям общественности. Низкие темпы экономического развития обусловлены стагнацией российской экономики, на долю которой приходится 87% ВВП ЕАЭС. Главной причиной являются низкие и неустойчивые темпы роста инвестиций в основной капитал, формируемых в основном за счет собственных средств предприятий в условиях завышенного относительно рентабельности производственного сектора уровня процентных ставок по кредитам.

Как только Банк России поднял в 2014 г. ключевую ставку втрое выше рентабельности обрабатывающей промышленности, многие предприятия вынуждены были свернуть свои инвестиционные программы. В несколько раз выросло число обанкротившихся предприятий, не выдержавших ухудшение

условий предоставления кредитов. Совокупный ущерб от этой политики оценивается в 25 трлн руб. недопроизведенного ВВП и до 15 трлн руб. несделанных инвестиций, не говоря уже о падении доходов населения¹. Объем инвестиций упал в 2015 г. в два раза (с 32 до 16 млрд долл.) и до сих пор остается ниже докризисного уровня. Аналогичные процессы имели место в Белоруссии. К группе быстро растущих экономик ЕАЭС относятся Армения, Казахстан и Кыргызстан: темы прироста их ВВП составили 7,5%, 4,3% и 6,1% соответственно.

В целом после резкого повышения процентных ставок и перехода к свободному плаванию курса российского рубля, повлекшему его обрушение и сверхволатильность, развитие ЕАЭС заметно замедлилось. До сих пор оно характеризуется низкими темпами экономического роста, которые все еще остаются ниже среднемировых.

Главной причиной нарастающего отставания ЕАЭС от ведущих стран мира является стагнация инвестиционной активности в России: темпы прироста за девять месяцев 2019 г. составили 0,7%. Она же влечет нарастающее отставание по уровню технического развития. Доля ЕАЭС на мировом рынке высокотехнологической продукции не превышает 0,4%.

При этом у всех государств ЕАЭС имеются немалые возможности наращивания объемов производства по всем отраслям обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства. За последние пять лет уровень использования производственных мощностей выше 70% наблюдается только в Республике Беларусь. По итогам 2018 г. производственные мощности в государствах — членах ЕАЭС остаются ниже докризисных и не достигают уровня 2014 г.

В наименьшей степени используются мощности в сферах машиностроения, легкой промышленности, бытовой химии и производстве продуктов питания. Например, мощности, используемые при производстве мощных средств, в России загружены менее чем на 20%, в Беларуси — около 30%, в Казахстане — 60%. При производстве грузовых автомобилей Беларусь и Россия используют мощности предприятий на 37% и 44% соответственно, а Казахстан — всего лишь на 13%. Похожая ситуация наблюдается и при изготовлении колбасных изделий: в Беларуси и России мощности загружены больше (69,6% и 55,5% соответственно), чем в Казахстане (34,6%).

Наряду со значительной долей незагруженных производственных мощностей значительные резервы заключены в скрытой безработице, низкой степени переработки природных ресурсов, неиспользуемом научно-техническом и интеллектуальном потенциале. Оценки реального потенциала выпуска свидетельствуют о возможности ускорения экономического роста ЕАЭС до уровня наиболее динамично развивающихся стран.

Нормализация денежно-кредитной политики с прекращением искусственного завышения ставки процента и изъятия денег из экономики Банком России позволит существенно ускорить экономический рост при условии нахождения спроса на дополнительно произведенную продукцию.

Стратегическое планирование

Для устойчивого опережающего развития экономики ЕАЭС нужна соответствующая смешанная стратегия развития, предусматривающая модернизацию экономики на основе нового технологического уклада.

Для разработки такой стратегии развития ЕАЭС необходимо, как уже говорилось выше, наделить ЕЭК функциями стратегического планирования, включая прогнозирование экономического развития, разработку и реализацию наднациональных (многосторонних) программ и проектов. Целесообразно также наделить ЕЭК полномочиями по проведению независимых статистических наблюдений, ведению единой статистической базы Союза, что необходимо для оценки качества социально-экономического развития государств ЕАЭС, горизонтальных межстрановых производственных связей и эффективности развития цепочек добавленной стоимости и, на этой основе, для анализа перспектив развития государств-членов в глобальной экономике. Независимые статистические наблюдения ЕЭК должны фокусироваться

¹ Глазьев С. Рынок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладах. М.: Книжный мир, 2018.

и на оценке производственного потенциала государств-членов с учетом использования производственных мощностей, научно-технического и природно-ресурсного потенциала, трудовых ресурсов.

Важной составляющей стратегического планирования должно стать предусмотренное Декларацией обеспечение продовольственной безопасности. Для этого ЕЭК должны быть установлены критерии продовольственной безопасности ЕАЭС, проведена унификация норм регулирования экспорта продовольствия и сельскохозяйственных товаров.

Создание системы стратегического планирования развития ЕАЭС должно включать инструменты реализации утверждаемых планов. В Декларации говорится о необходимости реализации совместных программ развития и инвестиционных проектов. Включая программы на основе «объединения усилий по созданию и использованию новых технологий и инноваций, включая проработку совместных проектов и мероприятий научно-технологического развития, в том числе в сфере зеленых технологий, энергосбережения, энергоэффективности, возобновляемых источников энергии, биоинженерии и нанотехнологий, применение наилучших доступных технологий в области охраны окружающей среды». Для этого нужны немалые средства, источников которых в настоящее время нет.

Обсуждаемое в настоящее время предложение о переходе к бюджетированию ЕАЭС на основе отчисления в распоряжение ЕЭК части собираемых в «общий котел» ввозных таможенных пошлин по аналогии с ЕС зависит от доброй воли России, на которую приходится 85% их объема. Как известно, в настоящее время в рамках принятых в ЕАЭС правил распределения России достается на 1 млрд долл. меньше доходов от взимания импортных пошлин, чем она собирает. По этому механизму она является основным донором ЕАЭС так же, как и по потокам взаимной торговли.

Исходя из структуры потоков во взаимной и внешней торговле, а также структуры торгового и платежного балансов государств — членов ЕАЭС, можно предложить другой способ формирования союзного бюджета развития за счет положительного сальдо государств-доноров. Для этого скорректировать бюджетные правила государств с положительным сальдо платежного баланса по текущим операциям, предусмотрев формирование Фонда развития ЕАЭС за счет резервирования конъюнктурных сверхдоходов их бюджетов. Выше упоминалась возможность введения унифицированных экспортных пошлин ЕАЭС на вывоз сырьевых товаров, поступления от которых можно было бы направить в бюджет развития на реализацию стратегических планов развития ЕАЭС.

В настоящее время эти предложения носят дискуссионный характер. Можно, конечно, реализовывать программы и инвестиционные проекты развития ЕАЭС как межгосударственные, когда каждое государство финансирует свою часть мероприятий. В ЕврАзЭС был накоплен определенный опыт реализации такого подхода на примере осуществления совместных целевых программ: «Инновационные биотехнологии», «Создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита», «Создание системы информационного и методического обеспечения реализации единого порядка экспортного контроля» и др. Для его продолжения в формате ЕАЭС необходимо будет разработать соответствующие методики разработки и бюджетирования межгосударственных программ, процедуры их рассмотрения и порядок утверждения. Однако нет гарантий исполнения государствами своих обязательств. При таком подходе следует подумать об источниках кредитования программ и инвестиционных проектов развития ЕАЭС.

Реальная макроэкономическая стабилизация

Осуществление стратегии опережающего развития требует кардинального изменения проводимой макроэкономической политики. Резкое повышение ключевой ставки Банка России с одновременным отпуском курса рубля в свободное плавание в 2014 г. привели экономику в stagflationную ловушку. В отличие от ведущих стран мира, ответивших на мировой кризис политикой количественного смягчения, наши денежные власти пошли по пути выполнения рекомендаций МВФ, ужесточив денежную политику. На фоне кратного увеличения объемов мировых валют произошло сокращение рублевой денежной массы. Ее изъятие из экономики посредством борьбы с «профицитом ликвидности», ставшего неизбежным

результатом искусственного завышения цены денег, продолжится в среднесрочной перспективе¹, что исключает возможности роста инвестиционной активности за счет расширения внутреннего кредита. После резкого сжатия кредита промышленным предприятиям в 2014–2017 гг. его объемы стабилизировались на крайне недостаточном уровне.

До тех пор пока процентные ставки будут превышать среднюю рентабельность обрабатывающей промышленности, не следует ожидать роста кредитования инвестиционной и инновационной активности. Трансмиссионный механизм банковской системы, обеспечивающий трансформацию сбережений в инвестиции, фактически остановлен: доля инвестиционных кредитов в активах банковской системы упала до нескольких процентов, а в источниках финансирования инвестиций — чуть более 10%. Основным источником финансирования инвестиций остаются собственные средства предприятий, за счет чего обеспечить развитие современной экономики невозможно. Тем более в условиях сложившихся ценовых диспропорций, блокирующих диверсификацию экономики и стимулирующих ее экспортно-сырьевую ориентацию.

Еще одной причиной низкой инвестиционной активности является нестабильность обменного курса рубля и других национальных валют ЕАЭС. До тех пор пока не будет обеспечена долгосрочная стабилизация обменных курсов национальных валют, не стоит ожидать роста совместных инвестиций, так же как и взаимной торговли. После ее резкого подъема вследствие снятия таможенных барьеров десятилетие назад, дальнейший рост тормозится неразвитостью кооперационных связей. Для их наращивания необходимо кредитование торгового оборота и совместных инвестиций. А это невозможно сделать при завышенных рисках волатильности обменных курсов национальных валют и цены денег.

Как известно, денежно-кредитная политика не является в настоящее время предметом наднационального регулирования. Она остается в ведении национальных центральных банков, декларирующих независимость от правительств. Поскольку ЕЭК взаимодействует со Сторонами посредством органов исполнительной власти, уполномоченных национальными правительствами, она не может влиять на политику центральных банков. Последние не считают нужным ни согласовывать свою политику с наднациональным органом, ни друг с другом. Неудивительно, что непредсказуемые действия какого-либо из центральных банков вызывают значительные возмущения во взаимной торговле и совместных инвестициях во всем ЕАЭС.

Ярким примером шокового воздействия на экономику ЕАЭС стало решение Банка России по направлению курса рубля в свободное плавание, повлекшее двукратную девальвацию рубля в 2014 г. Оно было неожиданным для деловых кругов и научного сообщества, так как не существует научного доказательства его необходимости при переходе к таргетированию инфляции. Наоборот, в условиях чрезмерной открытости российской экономики, зависимости ее экспорта от нефтяных цен и высокой доли импорта на потребительском рынке свободное курсообразование несовместимо с обеспечением макроэкономической стабильности. Тем более в современной ситуации доминирования на валютном рынке спекулянтов, которые в отсутствие регулятора начинают им манипулировать. Колебание цен на мировом рынке, атака финансовых спекулянтов или любое другое изменение внешнеэкономических условий может нарушить планы по достижению целевого уровня инфляции, что и произошло.

Упомянутое обвальное падение курса рубля намного превысило возможное влияние фундаментальных факторов, включая снижение нефтяных цен. Об этом свидетельствует как относительная устойчивость национальных валют других нефтедобывающих стран, так и оценки Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), согласно которым на декабрь 2014 г. курс рубль / доллар по паритету покупательной способности составлял 19 руб. за доллар. Это означает, что номинальный курс рубля был недооценен в 3–3,5 раза относительно фундаментальных экономических соотношений. Это произошло вследствие манипулирования курсом посредством спекулятивной атаки против рубля, поддержанной действовавшими механизмами кредитования и рефинансирования. В результате, имея потенциал наращивания выпуска продукции с темпом не менее 5% в год, экономика была искусственно

¹ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 г. и период 2021 и 2022 гг. (одобрено Советом директоров Банка России 25.10.2019).

загнана в стагфляционную ловушку. Было подорвано доверие к России со стороны государств-партнеров по ЕАЭС. Обвал курса рубля, непредсказуемость макроэкономической политики российского регулятора привели к падению динамики ВВП, сжатию на треть взаимной торговли в Союзе, которая до сих пор не может восстановиться.

Чтобы застраховать финансовый рынок ЕАЭС от подобных дестабилизирующих шоков, необходимо включить в договорно-правовую базу ЕАЭС нормы, предусматривающие механизмы стабилизации обменных курсов национальных валют государств ЕАЭС. Хорошим примером является «валютная змея» — соглашение о поддержании обменных курсов национальных валют в определенных пределах, действовавшее в странах Европейского экономического союза в 1979–1992 гг. Оно предусматривало как обязательства Сторон по обеспечению установленных пределов колебаний курсов национальных валют относительно друг друга, так и механизмы взаимной помощи в случае угроз дестабилизации какой-либо из них. Можно было бы уже сейчас поручить ЕЭК разработку и внедрение механизма стабилизации валютных курсов на основе утверждения границ взаимных колебаний национальных валют, системы мер по переходу на расчеты в национальных валютах во взаимной торговле, а также подготовке предложений по введению единой наднациональной расчетной единицы.

Все необходимые условия для принятия подобного соглашения в ЕАЭС есть: значительные валютные резервы и положительный торговый баланс, позволяющие обеспечить долгосрочную стабилизацию обменного курса рубля, объективно являющегося «якорной» валютой ЕАЭС, а также общий финансовый рынок, моментально реагирующий на валютные интервенции центральных банков. Действующие сегодня независимо друг от друга консультативные комитеты и консультационные советы по валютной политике центральных банков, по курсовой политике, по макроэкономической политике, по финансовым рынкам должны координировать свою работу для реализации системного подхода к обеспечению макроэкономической стабильности и условий опережающего развития ЕАЭС. Их рекомендации следует рассматривать на Коллегии ЕЭК, придавая им при необходимости обязательный характер.

В целом необходимо наделение ЕЭК полномочиями по разработке рекомендаций в части гармонизации и совершенствования макроэкономической политики государств-членов, согласованию макроэкономических решений, имеющих трансграничные последствия. Необходимо также создание совета финансовых регуляторов как вспомогательного органа Союза и создание системы оценки рисков на финансовом рынке ЕАЭС, а также наделение ЕЭК полномочиями по проведению расследований и внесению предписаний по устранению манипуляций финансовым рынком.

Очевидно, что без принятия взаимных обязательств Сторон по стабилизации обменных курсов национальных валют не удастся создать указанные в Декларации условия для «расширения использования национальных валют в расчетах во взаимной торговле». Наряду с ними должны быть созданы механизмы целевого кредитования трансграничной производственной кооперации, в том числе в совместные инвестиционные проекты предприятий. Необходима разработка и внедрение механизма целевого кредитования производства совместно изготавливаемой продукции, в том числе с использованием финансовых инструментов Евразийского банка развития (ЕАБР) и Евразийского фонда стабилизации и развития (ЕФСР).

Для достижения указанных выше целей Декларации по «формированию “территории инноваций” и стимулированию научно-технических прорывов» необходимо создание специальных механизмов рефинансирования соответствующих видов деятельности. Это можно сделать либо путем скоординированной политики центральных банков, либо посредством создания союзного эмиссионного центра. В последнем случае потребуется специальное соглашение Сторон, определяющее механизм эмиссии наднациональной валюты и правила ее обращения. При этом возможно применение современных цифровых технологий денежного обращения, обеспечивающих контроль за целевым использованием наднациональной валюты.

На первом этапе по аналогии с ЭКЮ (сокр. От European Currency Unit — бывшая расчетная единица Европейского союза) или переводным рублем такой валютный инструмент мог бы иметь только расчетный характер, играя роль всеобщего эквивалента, привязанного к корзине валют государств ЕАЭС и его основных торговых партнеров. Затем по мере накопления опыта он мог бы получить другие функции

денег, обслуживая трансграничные торговые операции. При этом можно было бы ограничить его обращение по контролируемым эмиссионным центрам каналов блокчейн, которые гарантируют эффективный контроль за целевым использованием эмитируемых для кредитования инвестиций цифровых денежных инструментов.

Для реализации этого предложения необходимо наделить ЕЭК полномочиями по формированию общих основ регулирования обращения цифровых активов и денежных инструментов с использованием технологии блокчейн в рамках ЕАЭС, включая: разработку и принятие Принципов обращения и использования цифровых знаков (токенов), криптовалют в рамках ЕАЭС; единого Глоссария, содержащего основные термины и определения в сфере криптовалют и технологии блокчейн; выработку согласованных подходов по регулированию виртуальных активов и технологии блокчейн.

Необходимо модернизировать архаичную политику денежных властей, которые фетишизируют деньги, рассматривая их как золотые монеты, за ценность которых они отвечают. Действуя по рекомендациям МВФ, они зациклены на борьбе с инфляцией посредством сжатия конечного спроса путем повышения цены денег и сокращения их предложения. Тем самым они демонстрируют отношение к деньгам как к товару, цена которого определяется соотношением спроса и предложения. Они игнорируют многочисленные эмпирические исследования, доказывающие отсутствие статистически значимой связи между количеством денег и инфляцией, а также повышение инфляции не только в случае роста избыточной денежной массы, но и в случаях ее чрезмерного сокращения¹.

Современная экономическая теория и практика исходит из понимания современных фиатных денег как инструмента обеспечения экономического роста. Для поддержания его желаемых темпов денежные власти передовых стран создают нужное количество денег, обеспечивая кредитование долгосрочных инвестиций в развитие производственной сферы. При этом они следят за целевым использованием создаваемых денег для реализации устанавливаемых государством приоритетов посредством их эмиссии под обязательства государства, конкурентоспособных предприятий и институтов развития. Тем самым блокируются инфляционные процессы, лучшим способом борьбы с которыми является повышение эффективности и наращивание объемов производства нужных для общества товаров за счет внедрения новых технологий².

Пытаясь бороться с инфляцией путем ужесточения денежной политики, центральные банки добиваются временных успехов за счет сжатия конечного спроса. Обратной стороной такой политики является сокращение инвестиций, что вскоре ведет к технологическому отставанию экономики, снижению ее конкурентоспособности и в конечном счете к девальвации национальной валюты. Это вызывает новую волну инфляции, для подавления которой денежные власти открывают новый виток сжатия кредита, сокращения инвестиций и деградации экономики.

Вредность такой политики для развития экономики камуфлируется ссылками на мнимый мировой опыт и авторитет МВФ. В действительности она проводится в интересах мировых спекулянтов, использующих безграничный доступ к эмиссии мировых валют для установления контроля над активами стран, лишаящих себя возможности самостоятельного создания денег и генерирования кредитов³.

Поскольку в обозримом будущем изменения политики Банка России в целях обеспечения развития экономики не предвидятся и в ближайшие годы он планирует оставаться чистым заемщиком денег у экономики, приходится думать над созданием параллельной системы генерирования кредитов для реализации перечисленных выше установленных Декларацией стратегических направлений развития интеграции. Наряду с механизмом эмиссии договорной цифровой валюты в целях кредитования совместных инвестиционных и инновационных проектов эта система могла бы включать наряду с действующими Евразийским банком развития и Межгосбанком вновь создаваемые институты. К последним

¹ Нижегородцев Р., Горидько Н., Шкодина И. Институциональные основы теории финансов: современные подходы. М. : ИНФРА-М, 2014; Полтерович В. Механизмы «ресурсного проклятия» и экономическая политика // Вопросы экономики. 2007. № 6.

² Глазьев С. Управление развитием экономики: курс лекций. М. : Издательство Московского университета, 2019. 759 с.

³ Глазьев С. Ю. В очередной раз — на те же грабли? (Особое мнение члена Национального финансового совета о проекте «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов» Банка России). Российский экономический журнал. № 6. 2019. С. 3–26.

относятся венчурный и инвестиционный фонды, Экспортный банк ЕАЭС, Институт выравнивания уровней развития регионов, целевые механизмы поддержки научно-технических и инновационных производственных программ и проектов. Появление таких институтов развития позволило бы сформировать источники целевого финансирования реализации предусмотренных Декларацией целей «стимулирования проведения совместных научно-исследовательских работ».

Другим источником финансирования деятельности по реализации этих направлений может стать только привлечение иностранных инвестиций, объем которых за последние три года сократился в пять раз вследствие введенных США антироссийских санкций. Использовать бюджетные средства в этих целях не представляется возможным из-за ограниченности как их объемов, так и направлений разрешенного использования. В Декларации ставится задача «выстраивания эффективной системы управления и финансирования совместных кооперационных проектов». Но для этого опять-таки нужны источники рефинансирования этих институтов. В частности, капитал ЕАБР и объем ЕФСР должны быть увеличены, как минимум, на порядок, что невозможно сделать в рамках установленной схемы образования их капитала.

Созданный по англосаксонскому праву финансовый центр «Астана» изначально рассчитан на привлечение иностранного капитала. Для расширения этих возможностей целесообразно создать инвестиционный Фонд фондов, который мог бы обеспечить привлечение достаточных для реализации совместных инвестиционных проектов средств. Но для этого необходимо выстраивание отношений высокого доверия, что требует сопряжения систем правоприменения в различных национальных юрисдикциях государств ЕАЭС.

Важным элементом финансового рынка ЕАЭС должны стать национальные рейтинговые агентства, оценивающие кредитные риски по понятным опубликованным методикам. После согласования этих методик в ЕЭК последняя могла бы взять на себя функцию аккредитации рейтинговых агентств ЕАЭС, рекомендуя их национальным регуляторам и кредитным организациям. Их использование позволит избежать систематического завышения рисков на финансовом рынке ЕАЭС, характерного для американских рейтинговых агентств. Следует также стимулировать расширение услуг национальных аудиторских компаний и юридических фирм ЕАЭС. В сочетании с введением цифровых денежных инструментов и целевых механизмов рефинансирования совместных инвестиций и взаимной торговли это будет способствовать формированию собственного полноценного финансового пространства ЕАЭС, архитектура которого может стать прототипом для создания евразийской валютно-финансовой системы. При этом важно добиться гармонизации национальных систем валютного регулирования, допуская введение механизмов контроля за движением денег по операциям капитального характера.

3. Формирование единого пространства правоприменения

Реализация упомянутых выше установленных Декларацией стратегических направлений развития ЕАЭС предполагает формирование среды взаимного доверия между хозяйствующими субъектами ЕАЭС. Без этого никакие источники финансирования не заработают, а политические установки не будут реализованы.

Взаимное доверие хозяйствующих субъектов невозможно без четкой системы правоприменения установленных наднациональных и национальных норм ЕАЭС. Для ее формирования необходимы серьезные усилия со стороны национальных правоохранительных и судебных органов, которые до сих пор не включены в процесс евразийской интеграции.

Формально каждая из Сторон предоставляет хозяйствующим субъектам других юрисдикций ЕАЭС национальный режим. Однако на практике отечественные предприятия всегда обладают преимуществами. Последние могут носить временный или постоянный характер в зависимости от предпочтений судебных и правоохранительных органов. Если эти предпочтения приобретают административно-коммерческий характер, то возникают трансграничные трения, препятствующие формированию кооперационных связей и созданию совместных предприятий.

Самые большие трансграничные трения в отношениях хозяйствующих субъектов из разных национальных юрисдикций возникают при конфликтных ситуациях, особенно если для их разрешения приходит-

ся прибегать к судебным разбирательствам. Можно привести множество примеров, когда решения судов одной юрисдикции не исполняются в другой юрисдикции. Или когда суды разных юрисдикций по одному и тому же спору выносят разные решения. И даже если работа суда безупречна и решение не оспаривается, поиски активов должника кредитором из другой юрисдикции часто оказываются бесполезными.

Подобные проблемы не являются специфическими для ЕАЭС. Они носят универсальный для любых трансграничных хозяйственных отношений характер. Счет похищенных активов правообладателей из СНГ в западных юрисдикциях идет на сотни миллиардов долларов. Но именно поэтому в рамках ЕАЭС нужно выстроить отношения особого доверия к правоприменительной практике, для чего необходимо наладить сотрудничество между национальными судебными системами и правоохранительными органами.

Примером такого сотрудничества может служить опыт объединенных коллегий правоохранительных органов в Союзном государстве России и Белоруссии. Попутно этот опыт можно было бы распространить на ЕАЭС. Они позволили бы снять сохраняющийся пока в ЕАЭС существенный барьер, препятствующий свободному передвижению людей, капиталов, а в некоторых случаях услуг и товаров, — погранично-визовый контроль.

Для снижения трансграничных барьеров и формирования условий доверительного взаимодействия заинтересованных в производственной кооперации предприятий в сфере защиты имущественных прав необходимо добиться обеспечения исполнения решений национальных судов на территории ЕАЭС, а также наделить Суд ЕАЭС функцией международного арбитража, введя отсылку на его решения в практику заключения контрактов. Необходимо добиться такого повышения авторитета и статуса Суда ЕАЭС, чтобы при заключении контрактов и создании совместных предприятий хозяйствующие субъекты именно его уполномоченную инстанцию, а не Лондонский или Стокгольмский суд, указывали в качестве субъекта разрешения возможных конфликтов. Целесообразно также создание Третьего суда ЕАЭС для разрешения споров между субъектами хозяйствования государств-членов.

Особое значение имеет гармонизация национальных законодательств о банкротстве юридических лиц, исходя из необходимости обеспечения принципов прозрачности, конкурентности, ответственности, презумпции финансового оздоровления временно неплатежеспособных предприятий.

Для снижения трансграничных трений для хозяйствующих субъектов можно ввести институт резидента ЕАЭС, предоставляющий связанные с ведением бизнеса права во всех государствах Союза. Это потребует проработки множества вопросов, связанных с налогообложением, регистрацией и другими существенными атрибутами национальной принадлежности. Вместе с тем уже сейчас можно было бы обеспечить предоставление национального режима инвесторам из государств ЕАЭС, а предприятиям из государств ЕАЭС — права открытия филиалов и ведения хозяйственной деятельности на всей территории Союза. Кроме того, необходимо придать продукции, производимой в любом из государств ЕАЭС, статус национального режима, включив ее трактовку как импортной в перечень барьеров во взаимной торговле, а также распространить национальный режим предоставления льгот иностранным инвесторам на локализацию производств в любом из государств ЕАЭС.

О важности данной проблематики свидетельствует десятилетняя пробуксовка упоминавшегося выше вопроса об обеспечении равного доступа предприятий из всех национальных юрисдикций ЕАЭС к государственным закупкам. Соответствующий договор был подписан еще при формировании Таможенного союза, включая положение о взаимном признании электронно-цифровых подписей. Однако до сих пор это положение не выполнено, не определена третья доверенная сторона. Барьер в формировании трансграничного пространства доверия возник из-за того, что соответствующие службы Сторон не смогли договориться о формировании единого перечня специализированных средств криптографической защиты.

Как уже говорилось, в рамках ЕАЭС допускается конкуренция юрисдикций. Это оправдано с точки зрения сочетания конкурентных преимуществ Сторон: предприниматели могут выбирать наиболее комфортную для них национальную юрисдикцию. Вместе с тем по тем функциям государственного регулирования, которые переданы на наднациональный уровень, необходима гармонизация норм ответственности за их выполнение. В противном случае будет стимулироваться противоправное поведение

предпринимателей, которые получают легальную возможность укрытия от нарушений союзного законодательства в соответствующих «национальных гаванях».

Например, если в каком-либо из государств Союза нет ответственности за выдачу «липовых» сертификатов о соответствии качества товаров требованиям технических регламентов ЕАЭС, то специализирующиеся на этом организованные преступные группы будут в нем «прописываться», ведя при этом противоправную деятельность на всей территории Союза. Можно себе представить размер ущерба, который может возникнуть в случае отсутствия в одном из государств ЕАЭС ответственности за контрабанду.

Таких примеров можно привести множество. Поэтому представляется совершенно необходимым провести гармонизацию норм уголовной и административной ответственности за нарушение союзного законодательства. Желательно также гармонизировать нормы ответственности за совершение других экономических преступлений, включая уклонение от налогов, нелегальный вывоз капитала, нарушения трудового законодательства.

Осуществление предложенных выше мер открывает возможности для реализации государствами ЕАЭС «проектов с интеграционной составляющей», «совместных масштабных высокотехнологических проектов, способных стать символами евразийской интеграции», «значимых инфраструктурных проектов на евразийском пространстве, создания транспортных коридоров, в том числе трансконтинентальных и межгосударственных»¹. Становится возможным создание евразийских инвестиционных консорциумов по реализации инфраструктурных проектов, в том числе с наднациональными органами управления соответствующими транспортными коридорами, а также финансово-инвестиционная поддержка таких консорциумов на основе стройной системы контрактных обязательств между инвесторами и органами исполнительной власти заинтересованных государств ЕАЭС.

Перечисленные в настоящей статье стратегические направления развития интеграции, а также обосновываемые меры по их реализации не охватывают всей повестки развития ЕАЭС. В них не рассматриваются уже согласованные Сторонами направления, не вызывающие сомнений. Нет неэкономических направлений, связанных с новыми потенциальными сферами интеграции. Нет такого ключевого направления, как формирование общих идеологических основ евразийской интеграции, вытекающих из многовекового опыта совместного исторического творчества народов ЕАЭС.

Статья ограничена рассмотрением мер, необходимых для обеспечения высокой эффективности регулирования общего рынка ЕАЭС и его опережающего развития. Автор выражает признательность членам Коллегии и сотрудникам ЕЭК за предоставленную информацию, советы и рекомендации, неся, разумеется, личную ответственность за содержание настоящей публикации, которая отражает его личное мнение.

Об авторе:

Глазьев Сергей Юрьевич, Член Коллегии (Министр) по интеграции и макроэкономике ЕЭК (Москва, Российская Федерация), академик РАН, Председатель Научного Совета РАН по комплексным проблемам евразийской экономической интеграции, модернизации, конкурентоспособности и устойчивому развитию, главный редактор журнала «Евразийская интеграция: экономика, право, политика»; serg1784@mail.ru

About the author:

Sergey Yu. Glazyev, Member of the Board — Minister in charge of Integration and Macroeconomics of the EEC (Moscow, Russian Federation), Academician, Chairman of RAS Scientific Council on Complex Problems of Eurasian Economic Integration, Modernization, Competitiveness and Sustainable Development, Editor in Chief of the Magazine “Eurasian Integration: Economics, Law, Politics”; serg1784@mail.ru

¹ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС (Распоряжение ВЕЭС от 6 декабря 2018 г. № 9).

Социальное и гуманитарное сотрудничество: опыт и перспективы¹

Шамахов В. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; shamakhov-va@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены основные направления социального и гуманитарного сотрудничества государств — членов ЕАЭС, охватывающие сферы образования, науки, здравоохранения, туризма и спорта, в целях повышения благосостояния и качества жизни граждан стран Союза. Задача заключается в создании единого социогуманитарного пространства, которое не должно слепо воспроизводить западную социогуманитарную модель развития, основанную на стратегии «взращивания» лояльного «гражданского общества». В противном случае будет происходить рассогласование между реализацией цели формирования единого экономического пространства и социально-гуманитарными программами, навязываемыми извне в контексте либерально-демократической идеологии, которые имеют разрушительный характер для народов Евразии.

Ключевые слова: ЕАЭС, социогуманитарное пространство, социальное и гуманитарное сотрудничество, стратегия «взращивания», либерально-демократическая идеология, двойная идентичность.

Social and Humanitarian Cooperation: Experience and Prospects²

Vladimir A. Shamakhov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, RANEPА), Saint Petersburg, Russian Federation; shamakhov-va@ranepa.ru

ABSTRACT

The article considers the main directions of social and humanitarian cooperation of the EEU member States, covering the fields of education, science, health, tourism and sports in order to improve the welfare and life quality of the Union countries' citizens. The goal is to create a single socio-humanitarian space that should not blindly reproduce the Western socio-humanitarian model of development based on the strategy of "nurturing" a loyal "civil society". Otherwise, there will be a discrepancy between the implementation of the goal of forming a single economic space and social and humanitarian programs imposed from the outside in the context of liberal democratic ideology, which are destructive for the peoples of Eurasia.

Keywords: EEU, socio-humanitarian space, social and humanitarian cooperation, "nurturing" strategy, liberal-democratic ideology, dual identity

Значение социального и гуманитарного сотрудничества в рамках евразийского проекта акцентировано в Обращении Президента РФ В. В. Путина в связи с председательством РФ в органах ЕАЭС в 2018 г.: было предложено уделять больше внимания социально-гуманитарной сфере и подчеркнута важность

¹ Публикуется текст доклада В. А. Шамахова на Пленарном заседании Евразийского научного форума 2019 г. «25-летие евразийской интеграции: истоки, реалии, потенциал» (18 декабря 2019 г.).

² The text of Vladimir A. Shamakhov's report at the Plenary session of the 2019 Eurasian scientific forum "25th anniversary of Eurasian integration: origins, realities, potential" (December 18, 2019) is published.

оказания содействия вузам в налаживании межвузовских связей, реализации совместных учебных и научных программ, расширении студенческих обменов и академической мобильности.

Направления социально-гуманитарного сотрудничества государств — членов Союза определены Декларацией о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, принятой в конце 2018 г. Так, в документе обозначен доступ населения к современным достижениям в области образования, науки, здравоохранения, туризма и спорта в целях повышения благосостояния и качества жизни граждан стран Союза, что особенно актуально для обеспечения реальных потребностей граждан государств-членов в развитии интеграционного взаимодействия в социально-гуманитарной сфере.

Перспективы развития новых стратегических направлений евразийской интеграции в области образования и науки, здравоохранения, туризма и спорта стали ключевыми темами панельной сессии «Новые грани ЕАЭС: стратегия развития в интересах граждан», которая прошла 26 сентября 2019 г. в Бишкеке в рамках IV Международного выставочного форума «Евразийская неделя».

Через 25 лет, прошедших с начала запуска евразийского проекта, пришло понимание того, что отсутствие социально-гуманитарной компоненты ослабляет ЕАЭС, делает его более восприимчивым к негативному внешнему воздействию. Именно в этой сфере разворачивается в настоящее время наиболее активная конкуренция внешних игроков на постсоветском пространстве. Фактически гуманитарный трек сейчас становится приоритетным полем борьбы за влияние в регионе.

Западная модель гуманитарного влияния основана на стратегии «взращивания» лояльного «гражданского общества» в целевой стране. Подобный опыт широко реализован на Украине, в Грузии, Молдавии, Киргизии, в несколько меньших масштабах — в Армении и Казахстане. Еще меньше — в Белоруссии, где ведется целенаправленная системная работа по созданию инфраструктуры подготовки и поддержки гражданских активистов, экспертных структур, разного рода НКО, а также сопровождающей сети СМИ — «мягкой силы», которая в современных условиях изменяющейся архитектуры мира становится предельно жесткой и действенной. Примерами существенной роли «мягкой силы», хорошо увязанной с вопросами экономики, гуманитарной сферы и безопасности в китайской инициативе «Один пояс — один путь», являются:

- создание в Белоруссии четырех Институтов Конфуция при ведущих вузах страны (для сравнения: в Казахстане, имеющем общую границу с КНР, создано пять Институтов Конфуция) и семь классов Конфуция — в средних школах;
- образование в 2014 г. межправительственной китайско-белорусской комиссии в области образования, которая содействует реализации конкретных межвузовских проектов, в том числе академической мобильности, созданию научных центров и лабораторий, подготовке к открытию в стране новых Центров Конфуция.

В то же время некоторые западные страны реализуют в странах — членах ЕАЭС социально-гуманитарные программы в контексте либерально-демократической идеологии, которые имеют разрушительный характер для народов Евразии. Так, Турция и Саудовская Аравия предлагают свои проекты расширения культурно-религиозного влияния. США ведут планомерную работу практически во всех постсоветских республиках, и особенно активно в Армении и Кыргызстане. Польша проводит грамотную политику привлечения в страну населения трудоспособного возраста из Беларуси — изменения в польском законодательстве могут обернуться ухудшением демографической ситуации и уменьшением числа рабочих рук в Беларуси. Нельзя не замечать нарастающего национализма в Казахстане, недооценивать социально-культурные последствия перехода с кириллицы на латиницу. Сложно представить, как будут в едином «Союзе нерушимом» люди общаться на разных языках, когда веками был общий язык — русский (разумеется, при сохранении национальных языков внутри национальных государств).

В развитии евразийской интеграции регуляторами процесса сделан акцент на формировании единого экономического пространства и развитии торгово-экономической сферы. Однако, учитывая опыт интеграционных объединений мира, необходимо признать, что воспроизводство социальной базы в интересах дальнейшего расширения и углубления интеграции невозможно без включения в повестку дня социально-гуманитарных задач, без разработки системной работы с населением государств — членов ЕАЭС.

Именно социальные результаты функционирования ЕАЭС, несмотря на кажущееся внеэкономическое содержание, имеют решающее значение для будущего развития Союза, обладают способностью стимулировать процесс модернизации в государствах-членах. На увеличении поддержки интеграционных процессов, преодолении многочисленных препятствий в формировании сплоченности народов положительно скажется включение в стратегию построения нового интеграционного объединения социально-гуманитарной составляющей, цель которой — формирование наряду с единым экономическим пространством (ЕЭП) единого социально-гуманитарного пространства (ЕСГП). В противном случае механизмы консолидации не смогут действовать эффективно: в силу инерции какое-то время поддержка населением интеграционных процессов будет сохраняться, но, скорее всего, недолго.

По нашему мнению, социально-гуманитарные проекты в рамках евразийской интеграции требуют серьезного анализа, инвентаризации и «пересборки», так как реализуются в значительной степени по инерции и не могут предложить содержание, интересное молодежи и активным социальным группам. Без запуска программ эффективного социально-гуманитарного сотрудничества евразийский интеграционный проект рискует потерять динамику, так необходимую в современных условиях «осыпающегося» мира.

Страны ЕАЭС стремятся адаптировать западные практики, в том числе и в социально-гуманитарной сфере, руководствуясь часто прагматичными соображениями. Принципиально важным является необходимость дополнения этого движения развитием социально-гуманитарного сотрудничества внутри ЕАЭС, если его участники стратегически настроены на повышение эффективности Союза. Без формирования общего гуманитарного пространства отношения в рамках Союза будут уязвимы для экономических проблем и информационных манипуляций.

Необходимо шире применять проектный подход, нацеленный на взаимодействие и поддержку социально активных групп и совместных проектов со странами ЕАЭС, не только в области экономики, но малого и среднего бизнеса, межрегионального сотрудничества, конкурсов, стажировок, работы с общественным сектором и экспертным сообществом. Важно вывести эту работу на регулярную основу, содействовать появлению эффективных проектных команд, создавать общие источники финансирования (как на многосторонней основе — в рамках ЕАЭС, так и на двусторонней основе — с отдельными странами).

И еще об одной важной проблеме.

Формирование общих подходов в социально-гуманитарной сфере становится одним из важнейших элементов обеспечения коллективной безопасности ЕАЭС, и ключевую роль здесь играет необходимость формирования двойной идентичности — национальной и общеевразийской, обеспечение сдвига в сознании людей в сторону понимания ими своей исторической функции в жизни Большой Евразии как органического целого.

Двойная идентичность, по нашему мнению, является необходимым и важнейшим условием жизнеспособности евразийской идеи, эффективности наднациональных институтов ЕАЭС, показателем успешности интеграционных процессов, результатом осознания себя частью ЕАЭС, придающим легитимность интеграции.

Действительно, на сегодняшний день вопрос определения и реализации грамотной и взвешенной международной политики приобрел чрезвычайно актуальное значение особенно в Российской Федерации как определяющей силы в ЕАЭС. В условиях очевидных попыток со стороны ряда участников международных отношений перестройки существующего миропорядка крайне важно вовремя консолидировать свои усилия и ресурсы, направив их на укрепление позиции России как одного из влиятельных центров современного мира.

Кроме того, совершенно очевидным является факт, что конкуренция на международной арене все больше приобретает культурно-цивилизационное измерение. Так, например, концепция внешней политики Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. неотъемлемой составляющей современной международной политики определяет использование для решения внешнеполитических задач **инструментов «мягкой силы»**, о которой я уже сегодня говорил, к которым относится и социально-гуманитарное

сотрудничество. Оно охватывает широкую область культурных связей, межкультурного диалога и диалога гражданских обществ, а также отношения с соотечественниками за рубежом.

Отдельно в этом списке следует выделить **образование**, которое, будучи направленным на молодое поколение, является одним из самых доступных, но в то же время весьма эффективных способов продвижения национальных интересов страны. Именно в студенческие годы у молодых людей происходит процесс формирования мировоззрения, жизненных установок, предпочтений и взглядов, они легко изучают иностранные языки, интересуются достижениями науки и культуры, заводят новые знакомства. Как правило, такие студенты, вернувшись на родину, охотно делятся приобретенными знаниями, становясь, тем самым, активными проводниками культуры той страны, где учились. В конечном счете эффективность воздействия на внешний мир с помощью национального образования как инструмента «мягкой силы» оказывается гораздо выше, чем с помощью военных или иных рычагов давления.

Актуальность использования образования как инструмента «мягкой силы» обуславливается, помимо всего прочего, его высокой позицией в ценностной шкале молодежи. По итогам социологического исследования, проведенного в прошлом году среди школьников старших классов образовательных учреждений среднего общего образования и обучающихся техникумов и колледжей, образование как ценность заняло 3-е место в рейтинге, уступив лишь семье и здоровью. Вместе с тем с сожалением отмечу, что лидерами **антирейтинга** в данной системе стали религия, патриотизм и духовность.

Подобный дуализм — приверженность молодых людей традиционной системе ценностей, с одной стороны, и резкое падение значения в их глазах патриотических качеств, с другой, — ставит перед нами необходимость четкого определения ценностных ориентиров современной системы образования нашей страны в условиях глобализации с возможностью их последующего экспорта.

Отдельного внимания в этом контексте заслуживает работа в данном направлении с государствами — участниками **Содружества Независимых Государств**, где, несмотря на богатую совместную историю, довольно широкие культурные, экономические и социальные связи, сегодня мы являемся свидетелями довольно опасной тенденции — ослабление лидирующей позиции России в регионе. Учитывая вышеназванные факторы и высокую приоритетность СНГ как внешнеполитического направления нашей страны, видится необходимым немедленное принятие комплекса мер, направленного на исправление сложившейся ситуации. Особенное место, на наш взгляд, должно занять именно образование, как средство воспитания будущей элиты этих стран, ориентированной на Российскую Федерацию.

Деятельность **СЗИУ РАНХиГС** можно условно разделить на три направления: образовательный процесс, научно-практическая деятельность и студенческая жизнь.

В СЗИУ по состоянию на сегодняшний день проходят обучение граждане — представители всех стран СНГ, осуществляются студенческие обмены, регулярно проводятся профориентационные мероприятия на территории стран ближнего зарубежья, направленные на работу с потенциальными абитуриентами. В структуре Института существует факультет международных отношений и политических исследований, на котором студенты, магистранты и аспиранты прослушивают курс «Экономические и политические процессы в СНГ», «Теоретические основы международной интеграции», «Евразийская интеграция», «Внешиполитический процесс и формирование внешней политики РФ». Эти дисциплины строятся на изучении тех вопросов, которые поставлены перед нами организаторами нынешних парламентских слушаний. При необходимости для иностранных студентов есть возможность пройти курс «Русский как иностранный», организованный Международным центром лингвистической подготовки и профессиональных коммуникаций. По линии МПА СНГ налажена схема получения действующими сотрудниками национальных парламентов второго высшего образования.

В рамках научно-практической деятельности СЗИУ также активно сотрудничает с секретариатом МПА СНГ, регулярно выигрывает конкурсы на разработку проектов модельных законов. Большая работа сосредоточена в таком подразделении СЗИУ, как Центр Евразийских исследований и межпарламентского сотрудничества (подготовка НИР, научных конференций). Заслуженным авторитетом в экспертном сообществе пользуется издаваемый СЗИУ международный научно-аналитический журнал «Евразийская

интеграция: экономика, право, политика», где главным редактором является министр ЕАЭК, академик РАН Глазьев Сергей Юрьевич.

Важную роль в рассматриваемом процессе занимает студенческая жизнь. Администрацией СЗИУ систематически проводятся мероприятия, целью которых является знакомство с российской культурой и максимально эффективная интеграция иностранных студентов в студенческую среду. Студенты из ближнего зарубежья участвуют во всех культурно-массовых и спортивных событиях, проводимых институтом. Так, на факультете международных отношений и политических исследований действует студенческий клуб «Дипломат», где у студентов есть возможность в формате дебатов познакомиться с позицией своих иностранных коллег в отношении той или иной международной проблемы и отточить искусство ведения цивилизованного межкультурного диалога, регулярно проводится так называемый «День Соседа». Также на базе СЗИУ была создана уникальная для нашей страны общественная организация по содействию развитию международного сотрудничества молодежи стран евразийского региона — Евразийская молодежная ассамблея.

Таким образом, СЗИУ в своей повседневной деятельности ведет активную и многопрофильную работу по воспитанию будущей элиты стран СНГ, благоприятно расположенной по отношению к Российской Федерации. Однако считаем, что для интенсификации и большей направленности этих процессов в рамках всей страны необходимо предпринять следующие действия:

1. Четко обозначить цели и задачи, стоящие перед системой образования в свете экспорта образовательных услуг и работы с иностранными студентами (особенно в отношении подготовки управленческих кадров).
2. Акцентировать внимание на русских диаспорах, проживающих в странах ближнего зарубежья, — привлекать их к обучению в России.
3. Актуализировать вопрос подготовки зарубежных кадров по программам среднего специального образования с учетом спроса на конкретные специальности.
4. Усилить культурную составляющую образовательного процесса — прививать иностранным студентам интерес к русской культуре.
5. Работать над возвратом к общим истокам, не допуская пагубных попыток переписывания истории. Уважаемые участники форума! Много уже сделано, но впереди реализация еще более масштабных планов, связанных с созданием Большого Евразийского партнерства.

Желаю всем участникам научного форума больших творческих успехов.

Об авторе:

Шамахов Владимир Александрович, доктор экономических наук, директор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация); shamakhov-va@ranepa.ru

About the author:

Vladimir A. Shamakhov, Doctor of Science (Economics), Director of the North-West Institute of Management — a Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint Petersburg, Russian Federation); shamakhov-va@ranepa.ru

Мозговые центры в России и КНР: история создания, оценка современного состояния и перспективы сотрудничества¹

Куклина Е. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; kuklina-ea@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Актуальность исследования вопросов создания и развития мозговых центров обусловлена возросшей ролью экспертного сообщества в подготовке аналитической базы для принятия управленческих решений на уровне государства. В настоящее время мозговые центры причисляют к «пятой власти», после законодательной, исполнительной, судебной власти и СМИ, что усиливает их значение и роль в современном обществе. Проведение международных конференций мозговых центров и развитие сетевых объединений экспертно-аналитических структур является сегодня одним из проявлений транснационализации интеллектуальной сферы. В статье представлены результаты изучения предпосылок возникновения мозговых центров в мире, этапы их эволюции и описаны характерные черты. Представлена группировка новых аналитических центров в России, выявлены особенности возникновения и развития азиатских мозговых центров, играющих важную роль в активизации международного научно-экспертного диалога. Представлены особенности и этапы формирования мозговых центров Китая, а также их современная структура. Выявлено одно из перспективных направлений российско-китайского взаимодействия в экспертно-аналитической сфере, в качестве гипотезы выступает предположение о возможности реализации совместных российско-китайских экспертно-аналитических проектов сотрудничества в Арктической зоне.

Ключевые слова: мозговые центры, «фабрики мысли», экспертное сообщество, сотрудничество, Арктика, Северный морской путь, Ледовый Шелковый путь

Think Tanks in Russia and China: History of Creation, Assessment of the Current State and the Prospects of Cooperation

Evgenia A. Kuklina

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint Petersburg, Russian Federation; kuklina-ea@ranepa.ru

ABSTRACT

The relevance of the research concerning the think tanks creation and development is due to the increased role of the expert community in preparing the analytical base for making managerial decisions at the state level. Currently, think tanks are ranked as the “fifth power”, after the legislative, executive, judicial powers and the media, which enhances their importance and role in modern society. Today, international conferences of think tanks and the network associations development of expert and analytical structures is one of the transnationalization manifestations in the intellectual sphere. The article presents the results of studying the prerequisites for the think tanks emergence in the world and the stages of their evolution, and describes the characteristic features. A grouping of new analytical

¹ Статья подготовлена на основе цикла лекций, прочитанных автором группе советников Госсовета КНР в научно-образовательном Центре изучения Китая и стран АТР Санкт-Петербургского государственного экономического университета 23–25 сентября 2019 г.

centers in Russia is presented, the features of the emergence and development of Asian think tanks, which play an important role in enhancing the international scientific and expert dialogue, are revealed. The features and stages of the China think tanks formation, as well as their modern structure are presented. One of the promising areas of Russian-Chinese cooperation in the expert analytical sphere has been identified, the hypothesis is the possibility of implementing joint Russian-Chinese expert-analytical cooperation projects in the Arctic zone.

Keywords: think tanks, expert community, cooperation, Arctic, Northern Sea Route, Ice Silk Road

Введение

Мозговые центры (Think Tanks) — акторы современной политики, которая, как известно, напрямую связана с экономикой.

Актуальность исследования вопросов создания и развития мозговых центров обусловлена возросшей ролью экспертного сообщества в подготовке аналитической базы для принятия управленческих решений на самом высоком уровне. В настоящее время мозговые центры причисляют к «пятой власти» после законодательной, исполнительной, судебной власти и СМИ.

Россия, которая имеет богатую историю работы мозговых центров, в последнее время увеличивает свое присутствие на глобальном ландшафте, расширяя рамки взаимодействия с экспертно-аналитическим сообществом, создавая новые дискуссионные площадки на базе российских мозговых центров. Так, с 2015 г. на базе Института мировой экономики и международных отношений РАН им. Е. М. Примакова (ИМЭМО) — ведущего мозгового центра нашей страны — проводится международный научно-экспертный форум «Примаковские чтения», который за пять лет своей истории стал авторитетной дискуссионной площадкой для выработки рекомендаций по актуальным вопросам международного сотрудничества, глобального экономического развития и безопасности. Проведение международных конференций мозговых центров и развитие сетевых объединений экспертно-аналитических структур является сегодня одним из проявлений транснационализации интеллектуальной сферы.

Увеличение присутствия российских экспертно-аналитических организаций на мировой карте «фабрик мысли» повышает актуальность исследования вопросов создания, развития и взаимодействия мозговых центров России и зарубежных, в частности, в азиатских странах, которые также активизируют свою деятельность. Так, если в 2008 г. азиатские «фабрики мысли» занимали только 11% от их общего числа в мире, то в 2017 г. азиатская доля выросла до 20% (1676 центров), что позволило Азии подняться на третье место в мировом рейтинге после Европы (2045 центров) и Северной Америки (19 723 центра) [1].

Наиболее заметный рывок в создании и развитии экспертно-аналитических структур сделал Китай, главным образом, в результате эффективных мер государственной поддержки; в данном контексте необходимо отметить инициативу государства 2015 г. по созданию в стране 50 100 государственных «фабрик мысли» мирового уровня.

В современных условиях оформления многополярного мира взаимодействие двух ее центров — Российской Федерации и Китайской Народной Республики по вопросам сотрудничества и взаимодействия в интеллектуальной сфере имеет стратегическое значение.

Материалы и методы

Целью настоящей статьи является анализ процесса создания и развития мозговых центров России и КНР, а также выявление перспективных направлений сотрудничества в области функционирования мозговых центров.

Для достижения поставленной цели были установлены следующие задачи:

- изучить предпосылки возникновения и этапы эволюции мозговых центров в мире;
- исследовать исторические аспекты и выполнить сравнительный анализ возникновения и развития мозговых центров в России и Китае;

- выявить перспективные направления российско-китайского взаимодействия в экспертно-аналитической сфере.

Для решения поставленных задач были использованы методы сравнительного и логического анализа, метод экспертных оценок.

В качестве гипотезы выступает предположение о возможности реализации совместных российско-китайских экспертно-аналитических проектов сотрудничества в Арктической зоне.

Результаты

Мозговыми центрами (“Think Tanks” — фабрика мысли) принято называть экспертно-аналитические структуры (институты, советы, ассоциации и др.), осуществляющие консалтинговую деятельность в соответствии с заключенными государственными и корпоративными контрактами, как правило, в области политического производства и оценки возможных социально-экономических последствий политических решений.

Отличительной особенностью продукции мозговых центров является целеполагание, которое базируется на соответствующих представлениях о желаемых политических и социально-экономических результатах в будущем.

Так как организации такого рода возникли первоначально в США, более четкое понимание их сущности и роли присуще западной традиции. В первой половине XX в. для их обозначения использовался термин “Brain Trust” (в советской науке переведившийся как «мозговой трест» или «мозговой центр»), который подразумевал именно государственные аналитические структуры, работавшие по заказам правительства.

Более поздний, используемый в настоящее время термин “Think Tank” появился в годы Второй мировой войны и применялся преимущественно для обозначения государственных военно-аналитических организаций США и Великобритании. Во второй половине XX в. значение этого термина расширилось, он стал означать как государственные, так и частные экспертно-аналитические структуры.

Можно выделить следующие этапы в становлении и последующем развитии мозговых центров в мире (таблица 1).

Таблица 1

Этапы развития «мозговых центров»

| Этап | Годы | Характерные черты |
|--|------------------|---|
| Этап 1. Государственные аналитические центры | 1910–1940 гг. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ работа по государственным заказам и контрактам; ✓ преимущественно государственное финансирование; ✓ основной продукт — разработка рекомендаций для ЛПР; ✓ постоянный кадровый состав, собственный штат экспертов |
| Этап 2. Аналитические центры, работающие по контракту | 1950–1970 гг. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ коммерциализация; ✓ конкуренция групп влияния и партий во власти; ✓ выполнение маркетинговых исследований; ✓ привлечение сторонних экспертов в рамках контракта |
| Этап 3. Аналитические центры «адвокатского действия» | 1970–1980 гг. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ целенаправленная защита интересов отдельных групп; ✓ возможность участвовать в информационной борьбе и судебных процессах; ✓ начало процесса отхода от научной объективности ради заданного результата |
| Этап 4. Фабрики мысли, исследующие будущее | 1960 гг. — н. в. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ комплексный анализ мировых процессов; ✓ понимание значения экологических проблем и проблем исчерпаемости ресурсов; ✓ футуристический подход |

Этап 1. Государственные аналитические центры.

На первом этапе (1910–1940-е гг.) мозговые центры являлись институтами исключительно политических исследований. Примеры таких организаций: «Фонд Карнеги за международный мир» (1910 г.), Гуверский институт при Стэнфордском университете (1919 г.).

Этап 2. Аналитические центры, работающие по контракту.

Классическим примером таких структур является корпорация RAND Corporation (1948 г.) — некоммерческая организация, которая выполняет функции стратегического исследовательского центра, работающего по заказам правительства США, их вооруженных сил и связанных с ними организаций.

Этап 3. Мозговые центры как центры «адвокатского действия».

В последнюю четверть XX в. (1970–1980 гг.) появляются «мозговые центры» «третьего поколения», которые получили название центров «адвокатского действия»; такие центры акцентируют внимание не столько на проведении исследований, сколько на выявлении, защите и отстаивании интересов гражданского общества. Примером таких организаций является Фонд «Наследие» (Heritage Foundation, 1973 г.) — стратегический исследовательский институт США, который занимается широким спектром исследований в сфере международной политики.

Этап 4. Мозговые центры как «фабрики мысли», исследующие будущее.

Основной задачей таких мозговых центров является научное исследование и построение картины будущего. Необходимо отметить, что таким структурам первым стало ясно значение экологических проблем и проблем исчерпаемости (конечности) мировых ресурсов. Примеры: Гудзоновский институт (Hudson Institute, 1961 г.) и Институт будущего (Institute for the Future), созданный в 1968 г. как спин-офф¹ из RAND Corporation. Аналитическими центрами этого типа декларируется цель осмысления технологических, экономических и социальных изменений, их долгосрочных последствий.

В настоящее время более половины мозговых центров сосредоточено в США (28%) и Европе (25%), на долю остального мира (без России) приходится 45%; 2% мозговых центров являются российскими организациями; по состоянию на 01.01.2018 в России насчитывалось 103 мозговых центра, что соответствует девятому месту в мире.

Начиная с 2008 г. ООН ежегодно публикует рейтинг мозговых центров мира, который составляется Дж. Макганном, директором программы «Экспертно-аналитические центры и гражданское общество» Университета Пенсильвании (США). Рейтинг исследовательских и аналитических центров мира “Global Go To Think Tank Index Report” составляется на основе данных опроса более 68 тыс. экспертов из 8162 организаций, включая аналитические центры, печатные и электронные СМИ, научные круги, неправительственные организации.

В последнем из опубликованных рейтингов (2018 г.) в списке аналитических центров мира 34-е место среди 177 исследовательских центров мирового уровня занял ИМЭМО, который был представлен в 13 номинациях [8].

Так, в номинации «Ведущие аналитические центры в области международной экономической политики» ИМЭМО удерживает высокие позиции, занимая 12-е место в мире из 87 центров. ИМЭМО также удерживает высокую позицию в номинации «Лучшие аналитические центры с точки зрения управления» — 29-е место, опережая индийский Observer Research Foundation (30-е место), московский центр Карнеги (36-е место) и МГИМО (76-е место).

Согласно исследованиям предметной области [3; 4 и др.], история функционирования экспертно-аналитических центров в нашей стране начинается с конца 50-х — начала 60-х гг. XX в., и первоначально эта роль закрепилась за консультантами аппарата ЦК КПСС, а затем перешла партийным аналитическим структурам.

Среди партийных институтов доминировали три организации: Академия общественных наук при ЦК КПСС; Институт общественных наук при ЦК КПСС; Университет марксизма-ленинизма ЦК КПСС. Аналитической деятельностью занимались и сотрудники Комитета государственной безопасности — как силами собственных подразделений, так и при помощи подчиненных ему специальных отделов академических институтов².

¹ Спин-офф (*spin-off* в переводе с англ. «побочный продукт», «ответвление») — нечто, являющееся ответвлением по отношению к другому, уже существующему и использующее его популярность, признание или коммерческий успех за счет использования каких-либо элементов (тем, событий), игравших в предшественнике второстепенную роль.

² Например, секретный отдел Института социологии Академии наук СССР, находившейся в двойном подчинении.

В апреле 1956 г. Президиум АН СССР инициировал создание ИМЭМО, целью которого было выполнение «исследований по развитию экономики и политики современного капитализма». В 1967 г. был образован Институт США (позже переименованный в Институт США и Канады — ИСКАН), его создание было связано с новым уровнем отношений между США и СССР, условия для которого были созданы достижением военно-стратегического паритета и, соответственно, снижением уровня конфронтации между двумя сверхдержавами того времени.

Процесс развития мозговых центров привел к тому, что к 70–80-м гг. XX в. академические исследовательские институты представляли собой достаточно разветвленную сеть, состоящую из множества специализированных звеньев, выполнявших различные функции. Так, например, ВИНТИ и ИНИОН выполняли функцию сбора и аккумулирования информации; ИМЭМО, ИСКАН — аналитическую функцию; АПН — функцию пропаганды.

В начале 1990-х гг., уже в современной России, стали создаваться аналитические центры высокопоставленных правительственных фигур (VIP-центры), основателями которых становились представители новой политической элиты:

- Институт изучения переходной экономики (Е. Гайдар), специализирующийся на проблемах перехода от централизованной экономики к рыночной экономике на основе опыта России и стран Восточной Европы;
- Центр экономических и политических исследований (Г. Явлинский), разрабатывавший альтернативные программы экономических и социальных реформ в России;
- Экспертный институт Российского союза промышленников и предпринимателей (Е. Ясин), исследующий роль предприятий в рыночной экономике, перспективы рыночных реформ, развитие деловой активности;
- Международный фонд социально-экономических исследований (Фонд М. Горбачева), занимающийся анализом международной ситуации после завершения «холодной войны», а также разработкой альтернативных программ реформ в России.

Именно в это время возникают новые аналитические центры и одновременно уменьшается роль академических исследовательских институтов. Можно выделить следующие факторы возникновения новых аналитических структур в России:

- практическое прекращение государственного финансирования науки (в частности, политической науки);
- возникновение института выборов и многопартийной системы, что позволило аналитическим центрам работать на различных представителей политической элиты;
- появление нового политического игрока — бизнеса¹;
- возникновение конкуренции между аналитическими центрами, работающими на общей исследовательской площадке.

Характеристика групп новых аналитических центров представлена в таблице 2.

История становления аналитических центров России позволяет выделить несколько периодов в развитии любого мозгового центра [3].

«Идеалистический» этап — соответствующий этапу становления и связанный с первоначальными представлениями учредителей центров о том, какой должна быть новая организация.

Этап «зрелости» — работа на одного доминирующего (как правило, государственного или около государственного) заказчика.

Этап «роста» — когда мозговой центр сталкивается с проблемой выбора стратегии проведения исследований и работы с заказчиками; как правило, выбирается одна из двух возможных стратегий: либо стратегия диверсификации, либо стратегия специализации базы исследований и состава клиентов².

¹ Тенденция роста бизнес-заказов у аналитических центров проявилась в 1992 г. и впоследствии нарастала; в 1991–1993 гг. появились частные аналитические центры, ориентированные на самоокупаемость.

² Например, мозговой центр, чтобы не зависеть от одного заказчика, находит несколько клиентов, причем из разных секторов (государственный орган, бизнес-структура, грантодатель и др.).

Таблица 2

Группировка новых аналитических центров в России

| Группа | Характерные особенности | Примеры |
|---|---|---|
| Частные аналитические центры — центры, работающие на контрактной основе | Стремление к самокупаемости, значительная доля представителей бизнеса среди заказчиков, стремление к диверсификации исследовательского продукта и клиентской базы | Фонд предпринимательских инициатив «Экспертиза», Центр политических технологий, Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Фонд «Общественное мнение» |
| Государственные аналитические центры | Государственное финансирование, заметное влияние на определенный сегмент политической элиты | Рабочий центр экономических реформ при Правительстве РФ, Институт экономического анализа |
| Исследовательские аналитические центры | Исследования как ключевое направление деятельности; академичность; иностранные гранты как источник финансирования | Центр «Информатика для демократии» (Центр ИНДЕМ), Международный фонд экономических и социальных реформ (Фонд «Реформа») |

В рейтингах “Global Go To Think Tank Index Report” из российских мозговых центров, помимо ИМЭМО, фигурирует: Московское подразделение Фонда Карнеги¹; МГИМО (У) МИД России; Институт США и Канады; Институт Европы; Российский совет по международным делам (РСМД); Совет по внешней и оборонной политике (СВОП); Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара. Согласно мнению экспертов, ИМЭМО входит в число лучших мозговых центров, аффилированных с правительством, а МГИМО отмечается среди ведущих аналитических центров мира, созданных на базе университетов.

В Азии мозговые центры появились еще в 50-е гг. XX в. и, преимущественно, выполняют работы по заказам финансирующих их правительственных ведомств или корпораций. Это снижает способность азиатских «фабрик мысли» самостоятельно формировать тематику исследований и отстаивать независимую позицию. Вместе с тем азиатские мозговые центры являются площадкой для диалога с зарубежными экспертами, что может эффективно использоваться в периоды ухудшения отношений между странами. Так, например, регулярные контакты экспертов России и Японии в 2014–2015 гг. способствовали быстрому преодолению неблагоприятного периода взаимоотношений, связанного с введением Японией антироссийских санкций.

Азиатские мозговые центры усилили за последние годы свои позиции в рейтингах. Так, если в 2008 г. в топ-10 ведущих мировых «фабрик мысли» не было ни одного азиатского центра, то в 2010 г. в топ-25 попала Академия общественных наук Китая (АОНК), в 2017 г. в топ-25 их было уже четыре: две китайские и по одной из Японии и Республики Корея.

Кроме того, необходимо отметить, что азиатский саммит по безопасности «Диалог Шангри-Ла», который проводится независимым аналитическим центром «Международный институт стратегических исследований» с 2002 г. в Сингапуре, в 2017 г. был признан лучшей конференцией, проводимой мозговыми центрами мира.

Несмотря на определенные ограничения в работе азиатских экспертно-аналитических структур (недостаток финансирования, проблемы кадровой обеспеченности), мозговые центры Азии играют важную роль в активизации международного научно-экспертного диалога, и особое значение в этом отводится мозговым центрам КНР.

Если рассматривать историю возникновения и развития мозговых центров в современном Китае, то необходимо отметить два обстоятельства:

- во-первых, все возрастающую роль в разработке внешнеполитического курса страны и информационном анализе;
- во-вторых, существенное отличие от западных аналитических центров в силу специфики государственного устройства страны (большинство аналитических центров связаны с органами власти, которые и определяют их функции и направления деятельности).

Дж. Макгэган выделяет три этапа становления в Китае таких центров (таблица 3).

¹ Эту организацию условно можно отнести к российским мозговым центрам в силу источника финансирования ее деятельности за счет средств Фонда Карнеги (США).

Основные этапы становления мозговых центров Китая [7]

| Период | Характеристика этапа |
|---------------|--|
| 1956–1966 гг. | Создание идеологических мозговых центров «советского» типа для обслуживания политики правительства, построенных по иерархическому принципу и входящих в структуру правительственных министерств |
| 1976–1989 гг. | Появление полуофициальных мозговых центров (правительственных), которые занимались экономическими вопросами, имели большую автономию и влияние на политику, но формально существовали в рамках структуры правительства |
| 1989–2011 гг. | Увеличение числа мозговых центров (особенно гражданских — квазиправительственных) и аффилированных с университетами исследовательских организаций (в основном для исследований в сфере экономики), которые контролируются КПК и правительством, хотя и не входят в его структуру |

В настоящее время в Китае, по оценкам разных экспертов, насчитывается от 500 до 2 500 мозговых центров, но они, строго говоря, не являются аналитическими организациями западного образца, независимыми от правительства, политических партий и групп по интересам.

Значительная часть мозговых центров Китая занимается изучением международных отношений и принадлежит к одной из шести организационных структур:

- партийной системе (Институт международных стратегических исследований Центральной партийной школы при ЦК КПК);
- Госсовету КНР (Китайский институт международных исследований и Китайская академия современных международных отношений);
- АОНК, в которую входят все ее исследовательские институты и институты провинциальных академий общественных наук;
- национальному военному истеблишменту (научно-исследовательские институты Национального университета обороны и Национальной Академии военных наук);
- системе высшего образования (институты, центры, школы и даже академии, например, Школа международных исследований Пекинского университета или Институт изучения Юго-Восточной Азии Чжуншаньского университета);
- СМИ (Центр мировой политики при информационном агентстве Синьхуа).

На высшем уровне китайской системы мозговых центров находятся организации, оказывающие реальное влияние на процесс принятия решений в стране (АОНК, Исследовательский центр по вопросам развития при Госсовете КНР, Академия макроэкономических исследований Государственного комитета по развитию и реформе), а также исследовательские органы институтов, министерств и комиссий, которые принимают участие в разработке пятилетних планов, помогают правительству страны при формулировании новых фундаментальных направлений политики и решении насущных проблем населения.

Целевая аудитория продукции мозговых центров представлена политическим руководством страны, научными учреждениями, общественными организациями, СМИ, представителями бизнеса, студентами вузов.

Мозговые центры КНР включают как полуофициальные, так и гражданские центры (см. рисунок).

В Китае различают два типа гражданских мозговых центров:

- при университетах и колледжах, деятельность которых отличается академичностью, а аналитические продукты являются в меньшей степени прикладными (например, Китайский центр экономических исследований, созданный при Пекинском университете);
- «народные исследовательские институты», созданные в формате бесприбыльных или коммерческих организаций, работающие на контрактной основе и стремящиеся диверсифицировать свой исследовательский продукт и клиентскую базу (Институт экономики «Юнирул» в Пекине).

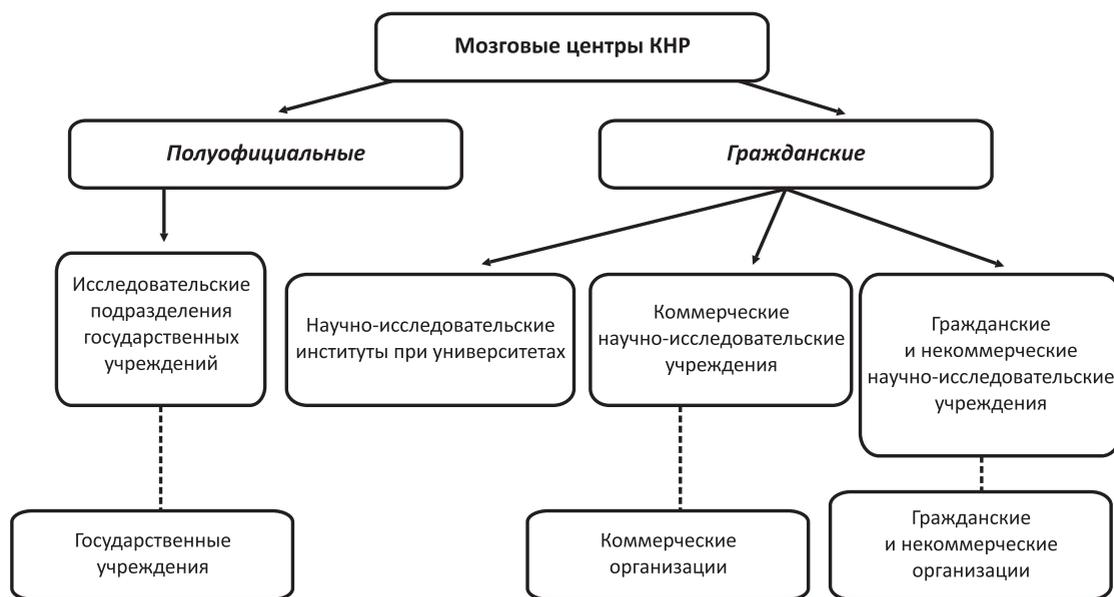


Рис. Классификация мозговых центров КНР¹

Финансируются гражданские мозговые центры КНР за счет разнообразных источников: поступления от предприятий, средства национальных фондов, частный капитал, единовременные благотворительные пожертвования, гранты международных организаций и зарубежных фондов, государственные или частные контракты, подписка на аналитические материалы, продажа собственных изданий (книг, журналов и др.). Представляется необходимым отметить, что правительство КНР в настоящее время связывает наибольшие перспективы с развитием именно гражданских мозговых центров.

Обсуждение

КНР, являясь одним из государств — наблюдателей Арктического совета, проявляет сегодня значительный интерес к ресурсам Арктики. Возможность российско-китайского стратегического сотрудничества в Арктике, по нашему мнению, необходимо рассматривать сквозь призму сопряжения российского СМП и китайского Морского Шелкового пути XXI в., который получил название «Ледовый Шелковый путь».

Некоторые зарубежные эксперты, анализируя уровень активности Китая в Арктике, полагают, что КНР пытается реализовать здесь постулат комбинирования применения морской силы и экономического освоения регионального пространства, что делает зону Арктики зоной возможного конфликта. Высказываются также серьезные опасения и российскими экспертами, связанные с возможностью затребования КНР для СМП статуса нейтральных вод, возможностью использования военных рычагов в установлении стратегического контроля над транспортным коридором и др.

Некоторые страны Арктического совета высказывают опасения, что намерения китайского присутствия в Арктике имеют в большей степени геополитическую, нежели экономическую природу, и связаны с замыслом создания китайского плацдарма по захвату Арктики. Именно по этой причине Норвегия в 2014 г. отказалась продать участок площадью 217 км² на острове Шпицберген китайской компании «Чжункунь»; Исландия, с которой КНР постоянно укрепляет экономические связи, наложила вето на продажу спорного участка площадью 300 км² на северо-востоке страны этой же компании. В 2016 г. Дания отклонила предложение китайской компании о покупке заброшенной военно-морской базы в Гренландии.

¹ Без официальных учреждений — исследовательских отделов административного аппарата.

Представляется, что эти опасения преувеличены и не стоит демонизировать Китай. Для ментальности китайцев более приоритетным и естественным является принцип добрососедства, нежели военная экспансия. Так, в соответствии с восходящими к Конфуцию национальными традициями Китая при организации общественной жизни «следует руководствоваться принципами человеколюбия», а поведение должно быть поведением «благородного мужа». И двадцать пять веков китайцы жили согласно учению Конфуция, которое вполне заменяло им религиозные верования. При оценке качества и эффективности государственных управленческих решений Китая наилучшим образом подходит тезис о том, что в каждой стране менеджмент имеет свое «национальное лицо», во многом отражающее психологию народа, его национальные традиции [5; 6].

Кроме того, в последние годы Россия осуществляет масштабное военное строительство в Арктике как в зоне «двойного назначения», что не только усиливает наш контроль над СМП, но и добавляет спокойствия к попыткам входа других игроков в зону Арктики.

В настоящее время, несмотря на то, что СМП отличается крайне суровым климатом и тяжелой ледовой обстановкой, а его использование существенно сложнее обычного транспортного маршрута, у России и Китая есть заинтересованность в сотрудничестве на СМП, несмотря на большие риски и сложности его использования.

Возрождение и развитие СМП представляет собой сложную и капиталоемкую задачу, успешное решение которой возможно лишь в формате международного сотрудничества.

В декабре 2014 г. в Пекине был основан Фонд Шелкового пути, занимающийся крупными вложениями в инфраструктурные проекты в странах вдоль ЭШП и Морского Шелкового пути XXI в. В декабре 2015 г. по инициативе КНР в целях содействия азиатскому инфраструктурному строительству был учрежден Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ). На встрече Президента РФ В. В. Путина с президентом АБИИ Цзинь Лицунем 18 мая 2016 г. было предложено участие в реализации российских проектов, в том числе расширение железнодорожной магистрали и устройства СМП, и получено согласие [9].

В ходе возрождения СМП и освоения Арктики промышленные предприятия КНР, осуществляющие свою деятельность в сфере энергетики, судостроения, финансов, логистики и морской инженерии, могут оказать российской стороне огромную техническую поддержку. Кроме того, китайское производство выступает надежной гарантией экономической эффективности при выполнении строительных работ.

Так, например, по планам строительство «Проекта Ямал СПГ» предполагалось завершить минимум за 52 месяца, а реально на это ушло всего 48 месяцев. В значительной степени это удалось благодаря китайским предприятиям-подрядчикам, которые сэкономили время за счет модульного производства, что существенно сократило длительность строительного цикла. На протяжении периода строительства из Китая отправлялись модули и материалы в порт Сабетта.

В сентябре 2015 г. Россия и Китай подписали соглашение о совместной реализации проекта «Белкомур» — стратегической железнодорожной магистрали, позволяющей соединить Белое море — Коми — Урал в единую транспортную систему Севера России и Арктики. Достаточно сложная финансовая модель проекта, чувствительная к изменению объемов перевозок, создавалась под китайскую корпорацию Poly Group.

В сентябре 2016 г. было подписано соглашение с китайской компанией о строительстве глубоководного порта в Архангельске. Проектом строительства предусматривается создание современного мультимодального хаба, включающего четыре универсальных и два специализированных (минеральных удобрений, нефтеналивных грузов и газового конденсата) терминала совокупной мощностью до 38 млн т в год к 2035 г., подъездную автомобильную и железную дороги. Треть перспективного грузооборота составляют нефтепродукты и газовый конденсат добывающих компаний Арктической зоны.

Китай уже построил один из десяти крупнейших в мире глубоководных портов Шанхай (который в настоящее время является одним из ключевых каналов поставки импортных и экспортных грузов, обеспечивающим 20% морского грузооборота страны), а также такие глубоководные порты, как Гвадар, Кьяукпю и Хамбантоу, которые объединены понятием «нить жемчуга». «Нить жемчуга» обозначает по-

литическую линию Китая, направленную на укрепление его стратегического присутствия вдоль главных путей транспортировки товаров (прежде всего нефти) из Восточной Африки и Ближнего Востока в Юго-Восточную и Восточную Азию, вплоть до острова Хайнань в Южно-Китайском море. Главными опорными пунктами «нити жемчуга» в Индийском океане являются порты Гвадар в Пакистане, Хамбантота в Шри-Ланке, Читтагонг в Бангладеш, Кьяукпью в Мьянме, а также станции слежения на принадлежащих Мьянме Кокосовых островах в Андаманском море.

В марте 2017 г. на международном форуме «Арктика — территория диалога» были подписаны акционерные соглашения с пулом инвесторов концессии по строительству угольного терминала «Лавна» в рамках Мурманского транспортного узла, а также договоры купли-продажи долей в проектной компании — ООО «Морской торговый порт Лавна»; объем инвестиций составит 300 млн долл. США. Проект этого современного высокотехнологичного глубоководного порта, позволяющего переваливать 18 млн т угля в год, включен в дорожную карту по переориентации российских внешнеторговых грузов из портов Прибалтики в морские порты РФ, транспортную стратегию РФ и государственную программу «Развитие транспортной системы России».

В настоящее время Россия заинтересована в привлечении китайских инвестиций для развития российской Арктики [7; 9; 10]. В совместном заявлении Российской Федерации и КНР в июне 2019 г. отмечено, что две страны готовы оказывать поддержку сотрудничеству в области полярных научных исследований, содействовать проведению совместных арктических экспедиций и осуществлению совместных исследовательских проектов в Арктике. Особое значение в этом отводится Международному арктическому форуму «Арктика — территория диалога» [11].

Четыре арктических государства (Канада, США, Норвегия, Дания) являются членами НАТО, поэтому в решении арктического вопроса Россия остается без союзников, и стремление нашей страны использовать стратегическое сближение с КНР в Арктической зоне очевидно.

Заключение

Представляется, что накопленный опыт России и Китая по использованию мозговых центров в соответствии с новыми требованиями времени может быть полезен двум странам. Перед нашей страной стоят не только внешние угрозы и риски, но и внутренние вызовы (задачи модернизации, масштабные реформы социально-политической и экономической систем и т. п.). В таких условиях процесс обмена опытом и совершенствование взаимодействия мозговых центров по стратегическим вопросам сотрудничества представляет собой значительный потенциал для будущего развития России.

Литература

1. *Вода К. Р.* Азиатские «мозговые центры»: положение в мире и влияние на внешнюю политику // Сравнительная политика. № 9. 2018. С. 5–13.
2. *Грибуцкая О. В.* Россия и Китай: стратегическое партнерство в условиях постбиполярного мира // Молодой ученый. 2019. № 41. С. 137–139. [Электронный ресурс]. URL: <https://moluch.ru/archive/279/62898/> (дата обращения: 01.02.2020)
3. *Зайцев Д.* Мозговые центры в России: история и развития. Точка зрения эксперта // Электронная публикация: Центр гуманитарных технологий. [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2006/118> (дата обращения: 01.02.2020).
4. *Коротышев А. П., Сорокин А. С., Леушкин Д. В.* Аналитические центры как научные и политические структуры : учебно-методическое пособие. Нижний Новгород : Нижегородский госуниверситет, 2017. 31 с.
5. *Куклина Е. А.* Государственная поддержка инноваций в контексте модели национального менеджмента // Управленческое консультирование. № 9 (57). 2013. С. 11–21.
6. *Куклина Е. А.* Одна цель — две модели / VI Форум ведущих экономистов России и Китая. 22–25 мая 2014 г.: сборник материалов / под науч. ред. И. А. Максимцева, Чень Юйлу. СПб. : СПбГЭУ, 2014. С. 103–108.
7. Научные и аналитические центры Китая. Справочник. Российский институт стратегических исследований [Электронный ресурс]. URL: <http://rcit.su/inform-cn-mz-01.html> (дата обращения: 01.02.2020).

8. Презентация рейтинга ведущих аналитических центров [Электронный ресурс]. URL: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4748 (дата обращения: 01.02.2020).
9. Путин предложил АБИИ рассмотреть участие в ряде российских проектов [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20160518/1435868381.html> (дата обращения: 01.02.2020).
10. Российско-китайский диалог: модель 2018. Доклад № 39/2018 / С. Г. Лузянин [и др.]; Х. Чжао [и др.]; гл. ред. И. С. Иванов // Российский совет по международным делам (РСМД). М. : НП РСМД, 2018. 243 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Russia-China-Report39-Ru.pdf> (дата обращения: 01.02.2020).
11. Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о развитии отношений всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия, вступающих в новую эпоху // Президент России Путин предложил АБИИ рассмотреть участие в ряде российских проектов [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20160518/1435868381.html> (дата обращения: 01.02.2020).

Об авторе:

Куклина Евгения Анатольевна, профессор кафедры бизнес-информатики СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук; kuklina-ea@ranepa.ru

References

1. *Voda K. R.* Aziatskie “mozgovye tsenry”: polozhenie v mire i vliyaniye na vneshnyuyu politiku // *Sravnitel'naya politika*. № 9. 2018. S. 5–13.
2. *Gributskaya O. V.* Rossiya i Kitai: strategicheskoye partnerstvo v usloviyakh postbipolyarnogo mira // *Molodoi uchenyi*. 2019. № 41. S. 137–139. [Elektronnyi resurs]. URL: <https://moluch.ru/archive/279/62898/> (data obrashcheniya: 01.02.2020)
3. *Zaitsev D.* Mozgovye tsenry v Rossii: istoriya i razvitiya. Tochka zreniya eksperta // *Elektronnaya publikatsiya: Tsentrgumanitarnykh tekhnologii*. [Elektronnyi resurs]. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2006/118> (data obrashcheniya: 01.02.2020).
4. *Korotyshev A. P., Sorokin A. S., Leushkin D. V.* Analiticheskie tsenry kak nauchnye i politicheskie struktury : uchebno-metodicheskoye posobie. Nizhnii Novgorod : Nizhegorodskii gosuniversitet, 2017. 31 s.
5. *Kuklina E. A.* Gosudarstvennaya podderzhka innovatsii v kontekste modeli natsional'nogo menedzhmenta // *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*. № 9 (57). 2013. S. 11–21.
6. *Kuklina E. A.* Odnatse' — dve modeli / VI Forum vedushchikh ekonomistov Rossii i Kitaya. 22–25 maya 2014 g.: sbornik materialov / pod nauch. red. I. A. Maksimtseva, Chen' Yuilu. SPb. : SPbGEU, 2014. S. 103–108.
7. Nauchnye i analiticheskie tsenry Kitaya. Spravochnik. Rossiiskii institut strategicheskikh issledovaniy [Elektronnyi resurs]. URL: <http://rcit.su/inform-cn-mz-01.html> (data obrashcheniya: 01.02.2020).
8. Prezentatsiya reitinga vedushchikh analiticheskikh tsentrov [Elektronnyi resurs]. URL: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4748 (data obrashcheniya: 01.02.2020).
9. Putin predlozhit ABII rassmotret' uchastie v ryade rossiiskikh proektov [Elektronnyi resurs]. URL: <https://ria.ru/20160518/1435868381.html> (data obrashcheniya: 01.02.2020).
10. Rossiisko-kitaiskii dialog: model' 2018. Doklad № 39/2018 / S. G. Luzyanin [i dr.]; Kh. Chzhao [i dr.]; gl. red. I. S. Ivanov // Rossiiskii sovet po mezhdunarodnym delam (RSMD). M. : NP RSMD, 2018. 243 s. [Elektronnyi resurs]. URL: <https://russiancouncil.ru/papers/Russia-China-Report39-Ru.pdf> (data obrashcheniya: 01.02.2020).
11. Sovmestnoye zayavleniye Rossiiskoi Federatsii i Kitaiskoi Narodnoi Respubliki o razvitiy otnoshenii vseob'emlyushchego partnerstva i strategicheskogo vzaimodeistviya, vstupayushchikh v novuyu epokhu // Prezident Rossii Putin predlozhit ABII rassmotret' uchastie v ryade rossiiskikh proektov [Elektronnyi resurs]. URL: <https://ria.ru/20160518/1435868381.html> (data obrashcheniya: 01.02.2020).

About the author:

Evgenia A. Kuklina, Full Professor of the Department of Business Informatics of North-West Institute of Management of RANEPa (Saint Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), kuklina-ea@ranepa.ru

Российская Федерация и развитие интеграционных процессов в современном мире: проблемы и перспективы

Кашкин С. Ю.

Университет им. О. Е. Кутафина, Москва, Российская Федерация; eul07@mail.ru

РЕФЕРАТ

Целью статьи является анализ понятия и сущности развития современных интеграционных отношений, которые отражают две основных тенденции — к соперничеству и к сотрудничеству государств и интеграционных межгосударственных объединений. Предметом статьи выступают характеристики и особенности современного интеграционного права и ее базовой модели — права Европейского союза, а также новейших тенденций интеграционных отношений на постсоветском пространстве. Статья написана с использованием общенаучных, философских и специальных юридических методов познания и основывается на материале интеграционного права и смежных правовых и политических наук. По результатам в статье дается оценка возможных перспектив развития интеграционных отношений в мире, особенно для РФ и Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, интеграционное право, Европейское право, глобализация, Российская Федерация, сотрудничество, соперничество

Russian Federation and the Development of Integration Processes in the Modern World: Problems and Prospects

Sergey Yu. Kashkin

Kutafin Moscow State Law University, Moscow, Russian Federation; eul07@mail.ru

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze the concept and essence of the modern integration relations development, which reflect 2 basic trends — rivalry and cooperation of states and integration interstate associations. The subject of the article is the characteristics and peculiarities of the modern integration law and its basic model — the law of the European Union, as well as the latest trend of integration relations in the post-Soviet space. The article uses general scientific, philosophical and special legal methods of knowledge, and is based on the material of integration law and related legal and political sciences. According to the results, the article assesses the possible prospects for the development of integration relations in the world, especially for the Russian Federation and Eurasian Economic Union.

Keywords: Eurasian Economic Union, integration law, European Union law, globalization, Russian Federation, cooperation, rivalry

Правовое регулирование интеграционных процессов в различных районах мира в настоящее время фактически является попыткой юридическими средствами осуществлять контроль за процессами глобализации, определяющей будущее человечества. Таким образом, интеграция¹ (экономическая, политическая, оборонная, транспортно-логистическая, образовательная, научно-технологическая,

¹ См. подробнее: Международная интеграция и интеграционное право : учебник для бакалавров, специалитета, магистратуры и аспирантуры / под общ. ред. В. А. Шамахова, В. П. Кириленко, С. Ю. Кашкина. СПб. : ИПЦ СЗИ — фил. РАНХиГС, 2017. 880 с.

информационная, межрегиональная, в той или иной сфере общественных отношений) стала одновременно проявлением, формой развития и механизмом регулирования глобализации в современном мире.

В интеграции выражается стремление глобальных игроков на мировой арене к господству, попытки средних по уровню развития государств укрепить свое положение и стремление выжить в наше турбулентное время менее значимым участникам международных отношений. Тем более что мир вступил в период шестого научно-технологического уклада, использование достижений которого в полной мере доступно лишь ведущим державам мира.

Последние два-три десятилетия, после коллапса СССР и социалистической системы, происходит определенное падение эффективности регулирующего воздействия международного публичного права. Без должного баланса сил на первое место, как в Средние века, выходит право сильного. Только экономически и в военном плане мощные государства могут серьезно влиять на события в мире и реализовать свой суверенитет во всей полноте. Хаос, возникающий на международной арене, выгоден именно сильным, глобальным игрокам.

В мире сегодня происходит процесс явного укрупнения ведущих субъектов международных отношений, определенная фрагментация международного публичного права и его интеграционализация, поскольку право региональных интеграционных организаций в результате позволяет создавать более жизнеспособные и крупные субъекты международного права. Главное же состоит в том, что интеграция обеспечивает правовую определенность в отношениях между участниками интеграционных организаций и между самими такими союзами и глобальными центрами силы. Интеграционное право в этом случае подменяет и дополняет международное публичное право.

Интеграция может по глубине и интенсивности связей быть частичной, комплексной, полной, а по пространственным масштабам — приобретать региональный, межрегиональный, межконтинентальный и даже глобальный характер. Вариант объединения или одновременного сочетания двух или более интеграционных союзов представляет собой уже «интеграцию интеграций» — особенно перспективное и масштабное направление интеграции, за которым особое будущее¹.

Очередной виток ускоренной стратегической интеграции в глобальном масштабе был вызван несколько неожиданным для США успехом интеграционных процессов с участием России, проявившимся с формированием и развитием БРИКС, а также на постсоветском пространстве в виде Союзного государства России и Беларуси, Таможенного союза, а особенно с появлением в 2015 г. Евразийского экономического союза².

Соединенные Штаты, надеявшиеся ранее определять ход процесса глобализации относительно завуалированными методами, решили отреагировать на это на «интеграционном фронте» более ясно и откровенно. С этой целью они инициировали украинскую трагедию, стали более откровенно вмешиваться во внутренние дела других стран и четко показали зависимость Европейского союза от США.

Эта страна усиленно создает очаги напряженности по всему периметру государственной границы России (Украина, Турция, Приднестровье, Нагорный Карабах, среднеазиатские республики). США стремятся осложнить положение в связанных с РФ интеграционными отношениями странах и в государствах, дружественно расположенных к РФ, вплоть до Латинской Америки (Иран, Сирия, Куба, Венесуэла, Аргентина, Монголия, Вьетнам и т. д.). Соединенные Штаты резко ускорили создание интеграционных объединений со своим прямым участием и доминированием для того, чтобы ограничить возможности расширения и углубления интеграционного развития нашей страны и ее союзников.

Так, к существующей с 1994 г. интеграционной организации НАФТА (зона свободной торговли между США, Канадой и Мексикой, которая в конце 2018 г. была реформирована в том же составе и названа USMCA) 4 февраля 2016 г. добавилось Транстихоокеанское партнерство, включающее 12 стран Азиатско-

¹ См. подробнее: Интеграционное право : учебник / В. В. Блажеев, С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко и др.; отв. ред. С. Ю. Кашкин. М. : Проспект, 2017; *W. E. Butler, O. V. Kresin and the contributors / The Interaction of Legal Systems: Post-Soviet Approaches*. Wildy, Simmonds & Hill Publishing, London, 2015. P. 319.

² *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Право Евразийского экономического союза : учебник / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М. : Проспект, 2016. С. 21–28.*

тихоокеанского бассейна. На долю этого партнерства приходится около 40% оборота мировой торговли. Еще шесть государств региона рассматривают вопрос о вступлении в это партнерство.

Придя к власти, президент США Д. Трамп заявил о выходе Америки из Транстихоокеанского партнерства, но, по моему глубокому убеждению, он скорее изменит в будущем (скорее всего после победы на предстоящих президентских выборах) какие-либо элементы формы этого интеграционного объединения и внесет в договор поправки, чем действительно откажется от столь выгодного многоцелевого политического, экономического и правового механизма организации своего господства в Тихоокеанском бассейне и в мире в целом.

Ибо в противном случае главной силой этого, созревшего для более тесной интеграции, пространства может стать КНР, что уже совсем не на руку Соединенным Штатам. Кстати, едва ли это стратегически перспективно для оборонных, политических и экономических интересов России и Казахстана в этом регионе. Сегодня на фоне отсутствия США ведущую роль в этом партнерстве стремится занять Япония, которая первой ратифицировала этот договор.

Заслуживает внимания рассмотрение вопроса о развитии интеграционных отношений Европы и США, поскольку они очень влияют на настоящее и будущее эволюции Европейского союза, который во всем мире рассматривается как весьма эффективная модель интеграционного объединения¹. Общеизвестно, что Европейский союз создавался не без «благословения» Соединенных Штатов Америки в соревновании с сильным и авторитетным Советским Союзом и созданным соцстранами в 1949 г., раньше ЕС, интеграционным Советом экономической взаимопомощи.

Европейский союз, надеясь выйти на более независимое экономическое, финансовое, политическое и оборонное развитие, стремился совершенствовать свое объединение во всех сферах жизни. При этом многие шаги по этим направлениям он старался делать осторожно, не слишком привлекая к этому внимание ни мировой общественности, ни своего геополитического американского партнера.

Когда европейцы решили создать еще в 1948 г. собственную независимую оборонную организацию — Западноевропейский союз, американцы срочно, уже на следующий год, создали НАТО² — военный союз, включивший в себя европейские государства и практически подчинивший западноевропейскую оборону Соединенным Штатам. Организация адекватной общеевропейской обороны, несмотря на определенные успехи, и сегодня остается одним из наиболее важных компонентов внешней и оборонной политики ЕС³. Без этого независимость Союза остается весьма условной.

Когда же ЕС практически создал свою единую свободно конвертируемую валюту евро, призванную оспорить монополию доллара на мировом рынке, американцы развязали первую на континенте после 1945 г. войну в Югославии. А ведь это противоречило самой базовой идее европейской интеграции, которая была призвана спасти континент от ужасов войны⁴! Эта война существенно уронила как имидж ЕС, так и эффективность его новой валюты.

При поддержке Соединенных Штатов в начале XXI в. Европейский союз начал не вполне подготовленное в плане своей способности принятия и «переваривания» новых членов грандиозное расширение на Восток. Это крайне осложнило естественную динамику его экономико-политического развития, создало ряд существенных дисбалансов в экономике и психологическое противопоставление «старых подлинно европейских» и новых центрально- и восточно-европейских «бедных» членов Союза, между странами-донорами и странами — получателями помощи...

Когда ЕС достиг паритета с США по объему валового национального продукта в 2007–2008 г., как считают наиболее авторитетные эксперты ЕС, по другую сторону Атлантического океана начался

¹ Международная интеграция и интеграционное право : учебник для бакалавриата, специалитета, магистратуры и аспирантуры / под общ. ред. В. А. Шахматова, В. П. Кириленко, С. Ю. Кашкина. СПб. : ИПЦ СЗИУ — фил. РАНХиГС, 2017. С. 59; *W. E. Butler, O. V. Kresin and the contributors / The Interaction of Legal Systems: Post-Soviet Approaches*. Wildy, Simmonds & Hill Publishing, London, 2015. P. 322.

² *Журкин В. В.* Военная политика Евросоюза. М. : Международные отношения: Институт Европы РАН, 2014. С. 20–25.

³ Международная интеграция и интеграционное право : учебник для бакалавриата, специалитета, магистратуры и аспирантуры / под общ. ред. В. А. Шахматова, В. П. Кириленко, С. Ю. Кашкина. СПб. : ИПЦ СЗИУ — фил. РАНХиГС, 2017. С. 309–339; *Слепак В. Ю.* Правовые аспекты общей политики безопасности и обороны Европейского союза : диссертация ... канд. юрид. н. Москва, 2010. 204 с.

⁴ Право Европейского союза в 2 т. Т. 1. Общая часть : учебник для бакалавров / С. Ю. Журкин, А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд. перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. С. 64–65.

финансово-экономический кризис, который был быстро экспортирован в Европу, нанеся ей, таким образом, большой экономический ущерб.

Авантюристические действия в Ливии, Сирии, Ираке и других странах мира, в которые США стремятся вовлечь государства Европы, привели к гуманитарным катастрофам и невиданным ранее миграционным потокам в страны ЕС. Они сопровождаются разгулом насилия и международного терроризма, разрывающимися так непросто формировавшаяся «европейскую идентичность», единство и толерантность на континенте.

Когда, не без американского влияния, разыгралась украинская трагедия, именно Европейский союз приобрел «перспективу» получить в качестве кандидата на вступление или члена Союза откровенно слабо развитое, коррумпированное, не вполне легитимное государство, в котором идет кровавая гражданская война, осуществляется геноцид русскоязычного населения и не соблюдаются многие права человека.

Именно на этом этапе Штаты продемонстрировали ЕС его зависимость, заключающуюся в том, что большие запасы европейского золота и валюты находятся в хранилищах и банках США, в Европе располагаются крупнейшие американские военные базы, а эта страна тратит на вооружение больше, чем все остальные государства мира, вместе взятые. В последнее время число военных баз США и НАТО в странах ЕС резко возрастает.

Именно с этого периода Европейский союз открыто проводит политику, не отвечающую подлинным интересам его стран и народов, а также расходящуюся с демократическими целями и ценностями, признаваемыми высшими в иерархии норм права Союза¹. Это с достаточной ясностью и разочарованием видят многие простые граждане ЕС.

К тому же относятся и выгодные Америке и ненужные Европе искусственные политические и экономические санкции против Российской Федерации, направленные в конечном счете одновременно и на РФ, и на ЕС.

США весьма навязчиво и жестко стремятся заключить с ЕС Трансатлантическое партнерство, что может свести на нет или существенно ограничить экономическую и политическую самостоятельность Европейского союза или даже поставить точку в вопросе о пресловутой «европейской самоидентификации».

Вот почему Европейский союз все более теряет свое лицо и прежнюю привлекательность не только в глазах представителей других стран, но и доверие и симпатию собственных граждан.

Отсюда неудивителен и негативный исход референдума о членстве в ЕС, проведенного 23 июня 2016 г. в Великобритании.

Сама процедура выхода Великобритании из ЕС может занять еще некоторое время, но достаточно ясно одно: вхождение Европейского союза, ослабленного многочисленными последовательными действиями США в Трансатлантическое партнерство, возглавляемое Штатами, сделало бы Союз уже не вполне равноправным партнером в новой интеграционной организации.

При этом союзнически послушная воле Соединенных Штатов Великобритания может после выхода из ЕС в это партнерство войти уже в качестве самостоятельного участника и в еще большей степени воспользоваться всеми выгодами нового интеграционного объединения. Тем более что она и ранее избегала углубленной интеграции в рамках ЕС, например, относительно введения единой валюты евро, Шенгенской зоны и т. д. Одновременно Британия приобретет возможность более явно поддерживать своего «старшего американского брата» и стать «первым среди равных сателлитов» на европейском континенте. Такой может стать ее новая геополитическая роль в «новой Европе» под Америкой. И ее, и США, вероятно, это больше устраивает...

Означает ли выход Великобритании начало окончательного развала Европейского союза? Скорее всего, нет. Но это может стать важной вехой в его преобразовании, реформировании или даже перерождении. Это перерождение может сопровождаться или ослаблением, или усилением наднационально-

¹ Подробнее см.: Право Европейского союза в 2 т. Т. 1. Общая часть : учебник для бакалавров / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд. перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. С. 127–129; Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М. : ИНФРА-М.; 2008. С. 90.

сти и, соответственно, самостоятельности Европейского союза. Оно должно сопровождаться усилением оборонной и финансовой независимости ЕС от США.

Для Российской Федерации сильный и самостоятельный Европейский союз лучше, чем слабый и проамериканский. Важным фактором будущего развития нашей планеты может стать политика ЕС в отношении России, Евразийского экономического союза и других интеграционных организаций с участием РФ, которые еще могут появиться и привести к кардинальному изменению геополитической обстановки в мире.

Поэтому, признавая удачные правовые формы, решения и механизмы регулирования европейской интеграции и понимая ее трудности и проблемы, мы не должны закрывать глаза на зависимость ЕС от США, учитывать диалектическую противоречивость и конкуренцию в их взаимоотношениях, использование двойных стандартов, подчас лицемерие и забюрократизированность деятельности некоторых европейских институтов и неполное совпадение европейских ценностей и реальности, а также восприятие всего этого простыми гражданами Европейского союза и других стран.

Необходимо признать, что выход Великобритании из ЕС существенно ослабляет позиции Европейского союза на переговорах с США о Трансатлантическом партнерстве. Интересно отметить, что ослабление интереса администрации Трампа к этому союзу отразилось на уменьшении стремления Великобритании к выходу из Европейского союза, что мы видели в последнее время.

Помимо упомянутых трансокеанских партнерств, США в 2020 г. планировали осуществить еще один важный интеграционный проект, в котором будет присутствовать использование инструментов наднациональности, существенно ограничивающей суверенитет государств. Это Соглашение о торговле услугами. В весьма конфиденциальные переговоры о нем вовлечено уже более 50 государств мира. Оно может быть направлено на достижение глобального экономического господства Соединенных Штатов. Ни Россия, ни Китай, ни Казахстан в эти планы не посвящены.

Нельзя не отметить, что в настоящее время начались дискуссии и о целесообразности реформирования ВТО. Если это произойдет, то весьма вероятно, что в деятельности этой всемирной организации могут появиться элементы новых наднациональных механизмов правового регулирования, обязательных для государств-членов. Это в совокупности с Соглашением о торговле услугами может дополнительно укрепить позиции Соединенных Штатов.

В области оборонной интеграции Трамп заявил о намерении США создать на Ближнем Востоке аналог НАТО с возможностью продавать там свое оружие...

Таким образом, на фоне этих событий высвечивается вполне конкретный план создания глобальной проамериканской сети интеграционных группировок, призванных окружить Российскую Федерацию новым «железным занавесом», на этот раз уже не просто из враждебных государств, а руководимых США интеграционных союзов. Невозможно поверить, что забота Трампа о том, чтобы «снова сделать Америку сильной», вместе с резким увеличением военных расходов может привести к отказу от планов мирового господства — этот процесс и широкое применение для этого интеграционных механизмов, в том числе наиболее масштабного из них — интеграции интеграций, неотделимы друг от друга!

Наблюдавшееся с приходом к власти Трампа временное, по нашему мнению, ослабление интеграционной активности США связано прежде всего со стремлением президента этой страны продемонстрировать заинтересованность в поднятии уровня жизни американцев, развитии внутреннего рынка, возвращении капиталов домой, снижении безработицы — сделать все, чтобы избиратель проголосовал за его победу на второй президентский срок. А вот после достижения этой тактической задачи Трамп должен взяться за то, чтобы «снова сделать Америку великой», а это означает глобальное господство, и для этого еще не придуманы более масштабные и эффективные инструменты, чем интеграция и интеграция интеграций. Поэтому к масштабной интеграции и глобализации Америка обязательно вернется после ближайших президентских выборов, причем это произойдет независимо от того, выиграет Трамп или проиграет!

Недавно был широко озвучен еще один глобальный интеграционный проект, инициированный второй экономикой мира — КНР. Это китайская инициатива «Один пояс — один путь» (ОПОП). Она объединяет

проекты «Экономический пояс Шелкового пути» и «Морской Шелковый путь XXI в.», выдвинутые председателем КНР Си Цзиньпином в сентябре 2013 г. По планам Пекина, для этого в будущем следует создавать новые торговые пути, индустриальные парки, экономическо-транспортные коридоры, которые свяжут более 60 государств. Китай осуществляет большие валютные вложения в этот проект глобального масштаба.

Владимир Путин заявил о необходимости создания большого евразийского партнерства, которое свяжет Азию и Европу. Его формирование возможно за счет сложения потенциалов таких интеграционных форматов, как Евразийский экономический союз (ЕАЭС), «Один пояс — один путь», Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии. В мае 2015 г. В. В. Путин и Си Цзиньпин на саммите в Москве договорились о сопряжении двух экономических инициатив: Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути. В июне 2019 г. руководители на высшем уровне снова подкрепили серьезность этих намерений.

Важной стороной перспектив развития и совершенствования правовой системы и Союзного государства и ЕАЭС является выбор суверенными государствами-участниками стратегии своей интеграции в процессе глобализации. Она, как представляется, должна быть направлена на укрепление естественно развивающихся демократических региональных и межрегиональных интеграционных организаций, которые не дали бы использовать интеграционные механизмы одной страной в ущерб другой в соответствии с «правом сильного».

Для этого надо укреплять внутреннее единство и взаимодействие Союзного государства, активно сотрудничать по всем вопросам с ЕАЭС, превратить БРИКС в подлинно интеграционную организацию, способную преодолеть попытки США монополизировать инструменты интеграции для достижения мирового господства.

Необходимо налаживать конструктивное взаимодействие с Европейским союзом, с которым можно было бы выйти на новый евроазиатский уровень экономического партнерства и создание полноценного взаимовыгодного единого экономического пространства (Союзное государство, ЕАЭС, ЕС, ШОС) и другими интеграционными организациями.

Еще одним из перспективнейших интеграционных проектов могло бы стать сущностное переформирование БРИКС. Государства — участники БРИКС составляют треть территории Земли, 42% ее населения и 31% мирового ВВП. БРИКС де-факто выполняет функции международной организации¹ с явно выраженной большой интеграционной перспективой. Каждая из стран, расположенных на четырех континентах, входящая в эту организацию, является лидером крупной интеграционной организации своего региона. Поэтому БРИКС целесообразно рассмотреть через призму мирового развития интеграционных процессов и интеграционного права.

Сегодня он выглядит как некий «клуб» развивающихся экономик четырех континентов, в определенной степени противостоящий семерке высокоразвитых экономик. Превращение «интеграционного зародыша», БРИКС, в некую глобально ориентированную интеграцию интеграций могло бы создать реальный противовес американскому глобализму и придать глобализации более логичный, справедливый и демократический характер.

Однако для этого БРИКС должен сначала превратиться в полноценную интеграционную организацию с подлинными элементами наднациональности. С этой целью, подобно коммунитарному плану Монне-Шумана для ЕС, этот союз должен сформировать собственную конструктивную идеологию, сформулировать общую коммунитарную цель, найти «неотъемлемые интересы» государств-участников (и интеграционных объединений), чтобы они при этом удовлетворяли интересам граждан всех этих очень различных государств, определить конкретные этапы развития, а также создать наднациональные институты управления новым союзом. При этом для эффективности этого процесса государства-члены должны быть готовы передать союзу ряд важных, принадлежавших ранее им, полномочий. Этот процесс

¹ На сегодняшний день де-юре БРИКС еще не является интеграционной организацией и даже окончательно оформленной международной организацией, но этот влиятельный «клуб по интересам» мирового значения имеет явно интеграционную направленность и большие перспективы.

становления нового интеграционного правопорядка может быть сложным и весьма продолжительным, однако совершенно логичным.

К вышеупомянутому большому евразийскому партнерству, в каждом из компонентов которого участвует Россия, мог бы присоединиться интегрированный БРИКС. В своих отношениях они могли бы отказаться от доллара. В результате возникла бы мощнейшая в мире комплексная и масштабная интеграция интеграций. Она могла бы коренным образом изменить и ход глобализации, и всю политическую картину мира!

Литература

1. *Ауанасова К. А.* Перспективы и развитие идеи евразийства в современной истории Казахстана [Электронный ресурс]. URL: <http://refdb.ru/look/3300858.html> (дата обращения: 15.02.2020).
2. Евразийский союз: от идеи к истории будущего. Воспоминания первого президента Казахстана Нурсултана Назарбаева // Известия-Казахстан. 26 октября 2011 г.
3. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М. : ИНФРА-М.; 2008.
4. *Журкин В. В.* Военная политика Евросоюза. М. : Международные отношения: Институт Европы РАН, 2014.
5. Интеграционное право : учебник / В. В. Блажеев, С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко и др. ; отв. ред. С. Ю. Кашкин. М. : Проспект, 2017.
6. *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О.* Право Евразийского экономического союза : учебник / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М. : Проспект, 2016. С. 21–28.
7. Международная интеграция и интеграционное право : учебник для бакалавриата, специалитета, магистратуры и аспирантуры / под общ. ред. В. А. Шахматова, В. П. Кириленко, С. Ю. Кашкина. СПб. : ИПЦ СЗИУ — фил. РАНХиГС, 2017.
8. Право Европейского союза в 2 т. Т. 1. Общая часть : учебник для бакалавров / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд. перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. С. 127–129.
9. Право Европейского союза в 2 т. Т. 2. Особенная часть : учебник для бакалавров / под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд. перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013.
10. *Путин В. В.* Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 3 октября 2011 г.
11. *Слепак В. Ю.* Правовые аспекты общей политики безопасности и обороны Европейского союза : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010.
12. *Butler W. E., Kresin O. V. and the contributors / The Interaction of Legal Systems: Post-Soviet Approaches.* Wildy, Simmonds & Hill Publishing, London, 2015. P 319.

Об авторе:

Кашкин Сергей Юрьевич, профессор, заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Университета им. О. Е. Кутафина (Москва, Российская Федерация), доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры Жана Монне (Европейской союз); eul07@mail.ru

References

1. *Auanasova K. A.* Perspektivy i razvitie idei evraziistva v sovremennoi istorii Kazakhstana [Elektronnyi resurs]. URL: <http://refdb.ru/look/3300858.html> (data obrashcheniya: 15.02.2020).
2. Evraziiskii soyuz: ot idei k istorii budushchego. Vospominaniya pervogo prezidenta Kazakhstana Nursultana Nazarbaeva // Izvestiya-Kazakhstan. 26 oktyabrya 2011 g.
3. Evropeiskii soyuz: Osnovopolagayushchie akty v redaktsii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami. M. : INFRA-M.; 2008.

4. *Zhurkin V. V.* Voennaya politika Evrosoyuza. M. : Mezhdunarodnye otnosheniya: Institut Evropy RAN, 2014.
5. Integratsionnoe pravo : uchebnik / V. V. Blazheev, S. Yu. Kashkin, P. A. Kalinichenko i dr. ; otv. red. S. Yu. Kashkin. M. : Prospekt, 2017.
6. *Kashkin S. Yu., Chetverikov A. O.* Pravo Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza : uchebnik / otv. red. S. Yu. Kashkin. M. : Prospekt, 2016. S. 21–28.
7. Mezhdunarodnaya integratsiya i integratsionnoe pravo : uchebnik dlya bakalavriata, spetsialiteta, magistratury i aspirantury / pod obshch. red. V. A. Shakhmatova, V. P. Kirilenko, S. Yu. Kashkina. SPb. : IPTs SZIU — fil. RANKhiGS, 2017.
8. Pravo Evropeiskogo soyuza v 2 t. T. 1. Obshchaya chast' : uchebnik dlya bakalavrov / S. Yu. Kashkin, A. O. Chetverikov; pod red. S. Yu. Kashkina. 4-e izd. pererab. i dop. M. : Yurait, 2013. S. 127–129.
9. Pravo Evropeiskogo soyuza v 2 t. T. 2. Osobennaya chast' : uchebnik dlya bakalavrov / pod red. S. Yu. Kashkina. 4-e izd. pererab. i dop. M. : Yurait, 2013.
10. *Putin V. V.* Novyi integratsionnyi proekt dlya Evrazii — budushchee, kotoroe rozhdaetsya segodnya // Izvestiya. 3 oktyabrya 2011 g.
11. *Slepak V. Yu.* Pravovye aspekty obshchei politiki bezopasnosti i oborony Evropeiskogo soyuza : diss. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2010.
12. *Butler W. E., Kresin O. V.* and the contributors / The Interaction of Legal Systems: Post-Soviet Approaches. Wildy, Simmonds & Hill Publishing, London, 2015. P. 319.

About the author:

Sergey Yu. Kashkin, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of Integration and European Law of Kutafin Moscow State Law University (Moscow, Russian Federation), Professor, Department of “Zhan Monnet” (European Union), Doctor of Law

Международно-правовое регулирование в сфере пенсионного обеспечения граждан СНГ

Мишальченко Ю. В.¹, Платонова Л. А.², Торопыгин А. В.^{3,*}

¹ Экономический суд СНГ

² Пенсионный фонд РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Санкт-Петербург, Российская Федерация

³ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *toropyginav@mail.ru

РЕФЕРАТ

В настоящей статье проводится анализ пенсионного обеспечения граждан интеграционного объединения СНГ и перспективы правового регулирования.

В статье рассмотрены основополагающие документы по урегулированию пенсионного обеспечения граждан СНГ, в том числе международные двусторонние договоры Российской Федерации.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, интеграционное пространство, международный договор, СНГ

International Legal Regulation in the Sphere of Pension Provision for Cis Citizens

Yury V. Mishalchenko^a, Ludmila A. Platonova^b, Andrey V. Toropygin^{c,*}

^a The Court of the CIS

^b Pension Fund of the Russian Federation for Saint Petersburg and Leningrad region, Saint Petersburg, Russian Federation

^c Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint Petersburg, Russian Federation; *toropyginav@mail.ru

ABSTRACT

The present article analyzes the pension provision for citizens of the CIS integration associations and legal regulation prospects.

In the article the fundamental documents on the pension provision regulation for CIS citizens are discussed, including international bilateral treaties of the Russian Federation.

Keywords: pension provision, integration space, international treaty, CIS

Международное признание права человека на социальное обеспечение отражает его значимость и относит к категории базовых прав, неотъемлемых от человеческой личности. Право на социальное обеспечение закреплено во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.¹ (ст. 22), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.² (ст. 9), Конвенции № 102 МОТ о минимальных нормах социального обеспечения³, Конвенции № 118 МОТ о равноправии граждан страны

¹ Всеобщая декларация прав человека: принята 10 декабря 1948 г. на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) // «Российская газета». 1995. № 67.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // «Бюллетень Верховного Суда РФ». 1994. № 12.

³ Конвенция № 102 Международной организации труда о минимальных нормах социального обеспечения: заключена в г. Женева 28 июня 1952 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://web.archive.org/web/20090330220729/http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/convdisp1.htm> (пункт «С 102») (дата обращения: 05.02.2020).

и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения¹, Конвенции № 128 МОТ о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца², Конвенции № 157 МОТ об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения³, в двусторонних и многосторонних международных договорах и других источниках международного права по вопросам социальной защиты и пенсионного обеспечения, а также во внутригосударственном законодательстве (в конституции государства, законах и иных нормативно-правовых актах).

При этом одним из основных факторов соблюдения прав человека на социальное обеспечение является внутригосударственный механизм реализации социальной защиты и отнесение социальной сферы к числу приоритетных направлений государственной политики. Наглядный пример ориентации государственной политики на развитие социальной сферы представлен в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2020 г., на котором В. В. Путин обозначил в числе приоритетных задач необходимость решения демографических проблем (увеличение рождаемости, продолжительности и качества жизни), повышение качества и доступности образовательных и медицинских услуг, уровня социальной защищенности граждан⁴.

Другим важным фактором является готовность государства обеспечить общепризнанный международный уровень социальной защищенности, выражающаяся в принятии обязательств по соблюдению норм соответствующего международного договора.

Это связано с тем, что механизм реализации международных норм, закрепленных в источниках международного права, предполагает обязательность их исполнения в отношении государств, являющихся участниками международного договора (например, путем внедрения норм международных договоров во внутреннее законодательство страны, законодательного закрепления примата норм международного права перед нормами внутригосударственного законодательства).

В теории международного права под источниками понимаются формы воплощения конечного результата нормотворческого процесса по согласованию воли суверенных государств и других субъектов международного права, получившего выражение в договорных или обычных международно-правовых нормах⁵.

Г. И. Тункин отмечал, что «обязательная юридическая сила конвенционных и обычных норм международного права является одинаковой, о чем свидетельствует практика государств»⁶.

По мнению ряда ученых, положения, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., имевшие изначально рекомендательный характер, с течением времени превратились в международный обычай⁷.

Считаем, что данное мнение можно применить и к положениям названных Конвенций. Некоторые положениями Конвенции № 102 МОТ о минимальных нормах социального обеспечения (например, положениями ст. 26) в Российской Федерации руководствовались и до 01.01.2019, до даты ратификации Конвенции Российской Федерацией (на основании Федерального закона от 03.10.2018 № 349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения [Конвенция № 102]»⁸

¹ Конвенция № 118 Международной организации труда о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения: заключена в г. Женева 28 июня 1962 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://web.archive.org/web/20090330220729/http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/convdisp1.htm> (пункт «С 118») (дата обращения: 05.02.2020).

² Конвенция № 128 Международной организации труда о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца: заключена в г. Женева 29 июня 1967 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева : Международное бюро труда. 1991. С. 1531–1552.

³ Конвенция № 157 Международной организации труда об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения: заключена в г. Женеве 21 июня 1982 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева : Международное бюро труда. 1991. С. 1971–1982.

⁴ Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 12.02.2020).

⁵ Международное публичное право / под ред. К. А. Бекяшева. М., 2003. С. 18.

⁶ Тункин Г. И. Теория международного права. Под общей ред. проф. Л. Н. Шестакова. Серия : Русское юридическое наследие. М. : Зерцало, 2009. С. 125.

⁷ Международное право : учебник для бакалавров / отв. ред. К. А. Бекяшев. М. : Проспект, 2016. С. 138.

⁸ О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенция № 102) : федеральный закон № 349-ФЗ от 03.10.2018 // Собрание законодательства РФ. 08.10.2018. № 41, ст. 6189.

Российской Федерацией приняты обязательства по исполнению положений разделов II, III, V, VI, VIII, IX и X названной Конвенции), положения которой для России официально вступили в силу только с 26.02.2020.

В Конвенции МОТ № 118 о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения Россия не участвует по настоящее время, при этом положения названной Конвенции принимаются во внимание при заключении международных договоров в области пенсионного обеспечения.

В соответствии с п. 3 ст. 7 Конвенции МОТ № 118 о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения предусмотрены следующие варианты финансовой ответственности государств за расходы по выплате пособий:

- расходы распределяются между соответствующими государствами пропорционально выработанному на их территории страховому (трудовому) стажу;
- расходы несет то государство, на территории которого проживает получатель пособия.

Названные варианты ответственности государств и возложения на них финансовой нагрузки, находящие отражение в основе международно-правовых договоров в области социального обеспечения, А. А. Романов называет принципами пропорциональности и территориальности¹.

Указанная терминология используется органами пенсионного обеспечения в профессиональной деятельности, выделяя помимо названных принципов также смешанный принцип построения международных договоров в области пенсионного обеспечения, применение которого вызвано необходимостью постепенного перехода и адаптации к новым условиям международно-правового пенсионного обеспечения, в случае изменения условий его реализации.

Примечательно, что приоритет при заключении международных договоров в области пенсионного обеспечения в современном периоде отдается пропорциональному принципу (в том числе с применением переходных положений, закрепляющих в договоре смешанный принцип финансовой ответственности), поскольку данный принцип зарекомендовал себя как наиболее отвечающий требованиям социальной справедливости.

При этом большинство международных договоров² по вопросам пенсионного обеспечения, заключенные Российской Федерацией в XX в. (в том числе все международные договоры, заключенные СССР), основаны на территориальном принципе.

Необходимость урегулирования пенсионного обеспечения на межгосударственном уровне приобретает особую актуальность в условиях нарастающей глобализации и международной интеграции.

Французские ученые П. Гонидек и Р. Шарвэн под интеграцией понимают «одновременно процесс и состояние, имеющее тенденцию заменить раздробленные международные отношения, состоящие из независимых единиц, новыми, более или менее широкими объединениями, наделенными минимальными полномочиями решений либо в одной или нескольких определенных областях, либо во всех областях, которые входят в компетенцию базовых единиц»³ [8; р. 435]. В соответствии с предложенной дефиницией, интеграция может быть рассмотрена через призму обоюдного межгосударственного стремления к унификации правовых норм, созиданию единых правил регулирования международных отношений и обеспечению определенных гарантий в отношении ее участников в пределах интеграционного пространства.

На примере интеграционных процессов современности признается необходимость выработки норм, способствующих развитию четырех свобод: передвижения лиц, товаров, услуг и капиталов, впервые обозначенных в Договоре об образовании Европейского экономического сообщества 1957 г.⁴ в качестве необходимости обеспечения углубленных процессов интеграции.

Свобода передвижения лиц предполагает упрощение визовых режимов, процедур получения гражданства, правил нахождения на территориях государств — участников международных интеграционных

¹ Романов А. А. Международные договоры о социальном обеспечении в странах СНГ и Балтии // Пенсия. 2002. № 10. С. 52.

² За исключением Договора между РФ и Королевством Испания о социальном обеспечении от 11.04.1994.

³ *Gonidec P., Charvin R. Relations internationales. P. : Montchrestien, 1984. P. 435.*

⁴ Договор об учреждении Европейского экономического сообщества : подписан в г. Рим 25 марта 1957 г. // Договоры, учреждающие европейские сообщества. М. : Право. 1994. С. 95–288.

сообществ, унификацию трудового законодательства, результатом действия которых является стимулирование трудовой миграции, что, в свою очередь, обязывает на межгосударственном уровне обеспечить социальные гарантии гражданам как в период их трудовой деятельности, так и в случае наступления нетрудоспособности.

Обеспечение таких социальных гарантий на межгосударственном (региональном) уровне является одних из ключевых моментов создания условий для углубления процессов интеграции. Процессам межгосударственного взаимодействия, несомненно, будут способствовать высокий уровень социальной защищенности и понимание гражданами, что государствами — участниками интеграционного объединения неукоснительно будут соблюдены и исполнены взятые на себя социальные обязательства.

Кроме того, процессы интеграции важны не только на международном (региональном) уровне, но и интеграция мигрантов в пределах территории страны проживания. Ключевым моментом в процессе интеграции долгосрочных легальных мигрантов Э. И. Тарханова считает «наделение граждан третьих стран равными правами с коренным населением»¹.

В современном мире к пенсионному законодательству предъявляются требования по справедливой оценке вклада каждого человека в период осуществления трудовой и иной деятельности (в отношении граждан страны, иностранных граждан, лиц без гражданства), ответственности работодателя и самого гражданина по уплате пенсионных страховых взносов, конвертации их в пенсионные выплаты.

Особый интерес вызывают способы защиты пенсионных прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) и Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС), поскольку участниками интеграционных сообществ СНГ и ЕАЭС являются государства из числа бывших республик СССР. При этом в случае СНГ принятие международного Соглашения в области пенсионного обеспечения граждан было вызвано необходимостью срочного урегулирования вопросов пенсионного обеспечения на межгосударственном уровне, с сохранением ранее приобретенных прав граждан в связи с распадом единого государства — СССР. В случае ЕАЭС (все члены которого без исключения являются также участниками СНГ) на государственном уровне, в целях укрепления интеграционных процессов, была признана необходимость усовершенствования пенсионного обеспечения. В результате на межгосударственном уровне было принято решение о заключении пенсионного соглашения, учитывающего изменившиеся реалии современного пенсионного законодательства и возможность участия каждого государства — члена ЕАЭС в процессе пенсионного обеспечения граждан Союза.

Важно отметить, что в Соглашении *о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов ЕАЭС от 20.12.2019*² закреплены в качестве переходных положений, необходимых для адаптации к новым условиям реализации пенсионного обеспечения, нормы Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992³ и Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24.01.2006⁴. Готовность к сотрудничеству по вопросу пропорционального участия государств в несении финансовой ответственности за пенсионное обеспечение граждан отражает более высокий уровень интеграционных процессов в ЕАЭС, по сравнению с СНГ. При этом при изучении вопросов интеграционного взаимодействия и миграции А. В. Топилин приходит к выводу, что «интеграционные процессы на постсоветском пространстве протекают вяло, более того, наметилась тенденция увеличения неравенства между странами СНГ по аналогии с общемировыми трендами»⁵.

¹ Тарханова Э. И. Интеграция различных категорий мигрантов в современной России : монография. М. : Издательский дом ГУУ, 2017. С. 25.

² Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза : заключено в Санкт-Петербурге 20.12.2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=342834&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.17826656295061927#015837828876405524> (дата обращения: 24.01.2020).

³ Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения : заключено в Москве 13 марта 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 4.

⁴ Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения : заключен 24 января 2006 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/dogovor-mezhdu-rf-i-respublikoi-belarus-ot-24012006-o/> (дата обращения: 24.01.2020).

⁵ Топилин А. В. Миграция и общий рынок труда ЕАЭС: вызовы и пути интеграции // Миграция и социально-экономическое развитие. 2016. № 1. С. 43.

Содружество Независимых Государств

Необходимость создания международной организации и интеграционного пространства Содружества Независимых Государств (СНГ) была вызвана потребностью в новом формате сотрудничества государств из числа бывших республик СССР и урегулировании межгосударственных отношений в постсоветский период в связи с единством сложившихся исторических, экономических, культурных, социальных и иных связей.

Соглашение о создании СНГ, заключенное в Минске 8 декабря 1991 г. ратифицировано Российской Федерацией Постановлением ВС РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-1¹.

Устав СНГ² был принят на заседании Совета глав государств СНГ в Минске 22.01.1993 и вступил в силу через год после принятия.

В настоящее время в состав стран — действующих членов СНГ входит Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан.

В соответствии с информацией, размещенной на официальном сайте СНГ, Устав СНГ не был подписан Украиной и Туркменистаном, которые тем самым де-юре не являются государствами — членами СНГ, а могут быть отнесены только к государствам-учредителям и государствам — участникам СНГ³. Туркменистан на казанском саммите СНГ (26.08.2005) заявил о том, что будет участвовать в Содружестве в качестве «ассоциированного члена». Республика Молдова присоединилась к Соглашению о создании СНГ с оговоркой по Уставу, выражая готовность к экономическому сотрудничеству и воздерживаясь от участия в вопросах коллективной безопасности и военно-политического сотрудничества. Грузия стала членом СНГ в 1993 г. и официально перестала быть его членом с 18.08.2009, в связи с поступлением в Исполком СНГ 18.08.2008 ноты МИДа Грузии о выходе из состава СНГ (выход из содружества Грузии состоялся через 12 месяцев после письменного извещения депозитария Устава СНГ). В отношении Грузии продолжают действовать договоры СНГ, не требующие наличия у государства статуса члена СНГ⁴.

Органы Содружества определены разделом VI Устава СНГ, в числе которых Совет глав государств, являющийся высшим органом Содружества, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Координационно-консультативный комитет, Совет министров обороны, Главное командование Объединенных Вооруженных Сил, Совет командующих Пограничными войсками, Экономический суд, Комиссия по правам человека, Органы отраслевого сотрудничества, к которым в том числе отнесен Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения государств — участников СНГ, и в разделе VII Устава СНГ (Межпарламентское сотрудничество) о Межпарламентской Ассамблее⁵.

Среди сфер взаимодействия государств, определенных ст. 4 Устава СНГ, закреплена необходимость взаимодействия государств — участников СНГ в сферах обеспечения прав и основных свобод человека, социальной и миграционной политики.

По мнению некоторых ученых, в деятельности государств — участников СНГ в сфере социальной защиты «с момента образования СНГ приоритет в правовом регулировании был отдан пенсионному обеспечению, другие же вопросы социального обеспечения стали предметом межгосударственного сотрудничества позднее»⁶.

О результатах сотрудничества в сферах пенсионного обеспечения прав граждан государств — участников СНГ можно судить по заключению на ранних этапах существования СНГ многосторонних международных договоров по вопросам пенсионного обеспечения граждан, среди которых следует отметить:

¹ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств: заключено в г. Минск 8 декабря 1991 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 1. С. 6

² Устав СНГ [Электронный ресурс]. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=187> (дата обращения: 24.01.2020).

³ О развитии сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mid.ru/o-razvitiit-sotrudnichestva-v-ramkah-sodruzestva-nezavisimyh-gosudarstv> (дата обращения 10.02.2020).

⁴ Историческая справка. Интернет-портал СНГ [Электронный ресурс]. URL: <https://e-cis.info/page/3509/80648/> (дата обращения 12.01.2020).

⁵ Ст. 36 Устава СНГ.

⁶ Право социального обеспечения / под общей редакцией д. ю. н. профессора И. В. Гущина [Электронный ресурс]. URL: https://ebooks.grsu.by/soc_pravo_part2/30-5-sotrudnichestvo-stran-sng-v-sfere-sotsialnogo-obespecheniya.htm (параграф 30.5) (дата обращения 22.02.2020).

- Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992;
- Соглашение стран СНГ о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств — участников СНГ от 24.12.1993¹;
- Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ от 15.05.1992²;
- Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих Пограничных войск, членов их семей и государственного страхования военнослужащих Пограничных войск государств — участников СНГ от 15.05.1992³.

Как следует из преамбулы Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, основной целью его заключения является защита в области пенсионного обеспечения нетрудоспособных граждан государств — участников СНГ, которые приобрели право на пенсионное обеспечение на их территории или на территории других республик за период их вхождения в СССР, которые реализуют это право на территории государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992.

Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 распространяется на все виды пенсий, которые установлены или будут установлены законодательством государства каждой из Сторон, и не содержит конкретизации видов пенсий, предусмотренных на территории каждой из сторон названного Соглашения. Это обусловлено тем, что в период заключения Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, пришедшийся на период распада СССР, еще действовали единые нормы и правила пенсионного обеспечения и необходимость в такой конкретизации отсутствовала.

Нормы Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 направлены на урегулирование вопросов пенсионного обеспечения граждан государств — участников данного Соглашения и членов их семей. Определение права на пенсию и определение ее размера определяются по законодательству государства, на территории которого они проживают (ст. 1), а трудовой стаж, приобретенный на территории любого из государств — участников Соглашения и на территории бывшего СССР, суммируется (ст. 6).

При этом учитывая, что на территории Российской Федерации после 01.01.2002 пенсионные права граждан формируются на основании страховых взносов, уплаченных в Пенсионный фонд РФ (далее — ПФР), то в страховой стаж с 01.01.2002, с даты вступления в силу Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»⁴, периоды работы на территории другого государства могут быть учтены только в целях определения права на пенсию, при условии уплаты страховых взносов на пенсионное обеспечение в соответствующий компетентный орган той страны — участника Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, на территории которой осуществлялась трудовая деятельность. Факт уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное обеспечение должен быть подтвержден справкой компетентных органов государства — участника Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992.

При определении размера пенсии периоды работы после 01.01.2002, имевшие место за пределами территории РФ, при отсутствии уплаты страховых взносов в ПФР не учитываются.

¹ Соглашение о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств — участников Содружества Независимых Государств : подписано в г. Ашхабад 24 декабря 1993г. // Бюллетень международных договоров. 2000. № 1.

² Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников Содружества Независимых Государств : заключено в г.Ташкент 15 мая 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 6.

³ Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих Пограничных войск, членов их семей и государственного страхования военнослужащих Пограничных войск государств — участников Содружества Независимых Государств : заключено в г. Ташкент 15 мая 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 9.

⁴ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федеральный закон от 17.12.001 № 173-ФЗ. Российская газета. 2001. № 247 (утратил силу с 01.01.2015).

Особый порядок в практике реализации Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 действует на территории Российской Федерации в отношении определения права на досрочную пенсию в связи с особыми условиями труда.

В соответствии с разъяснениями заместителя директора Департамента пенсионного обеспечения Минтруда России С. В. Комарова, суммирование периодов, выработанных на территории РФ и на территориях иных государств СНГ, возможно при подтверждении сходных условий досрочного пенсионного обеспечения и только в случае сохранения на территориях этих государств института досрочных пенсий¹. «Так, например, Республикой Молдова с 1992 г., Республикой Казахстан с 1998 г., Грузией с 2006 г. был отменен институт досрочных пенсий в связи с работой с особыми условиями труда, и пенсии в этих государствах назначаются по достижению соответствующего пенсионного возраста на общих основаниях»².

В случае если трудовая деятельность гражданина протекала на территории государства СНГ, отменившего институт досрочных пенсий, при определении права на досрочную пенсию на территории Российской Федерации в специальный стаж могут быть учтены только подтвержденные льготные периоды работы и только до даты отмены института досрочных пенсий на территории государства — участника СНГ, а периоды, выработанные после его отмены, учитываются на территории Российской Федерации только в страховой стаж.

Особый порядок пенсионного обеспечения определен и в случае переселения гражданина в пределах территории государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 после назначения пенсии. Выплата пенсии по прежнему месту жительства в случае переезда прекращается, а размер пенсии пересматривается в соответствии с законодательством государства по новому месту жительства (ст. 7). Выплата при переезде на новое место жительства в пределах государств интеграционного пространства может быть продолжена государством по прежнему месту жительства только в случае, если право на пенсию по новому месту жительства не определено.

Действие положений Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 применяется только в отношении граждан государств СНГ, принявших обязательства по исполнению положений указанного Соглашения и тем самым являющихся его участниками, и не предполагает распространения его норм на всех граждан государств — участников СНГ.

Так, например, участниками Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 являются: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Туркменистан, Украина, Республика Узбекистан. Соответственно, действие Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 применяется при решении вопросов пенсионного обеспечения граждан названных государств. При этом в случае если между участниками Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 в более позднее время был заключен двусторонний международный договор по вопросам пенсионного обеспечения граждан, то положения названного Соглашения не будут иметь юридической силы в отношении граждан государств — участников двустороннего договора, заключенного в более позднее время. В числе таких двусторонних международных договоров:

- Соглашение между Правительством Украины и Правительством Республики Беларусь о гарантиях прав граждан в сфере пенсионного обеспечения от 14 декабря 1995 г.³;

¹ С. В. Комаров. О некоторых вопросах применения международных Соглашений Российской Федерации, основанных на принципе «территориальности» // Пенсия. 2017. № 2. С. 50.

² Там же. С. 49.

³ Соглашения между правительствами государств — участников СНГ. Интернет-портал СНГ [Электронный ресурс]. URL: https://e-cis.info/cooperation/3018/77233/?sphrase_id=3147 (п. 11.1.59) (дата обращения: 17.02.2020).

- Соглашение между Министерством социальной защиты населения Республики Казахстан и Министерством социальной защиты населения Украины о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 21 сентября 1995 г.¹;
- Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 января 2006 г.²

Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 не применяется в отношении граждан Республики Азербайджан, Республики Молдова, Грузии (в том числе не применялось и в период членства Грузии в СНГ).

В связи с тем, что Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. было подписано со стороны Республики Молдова с учетом оговорки «эти вопросы регулируются двусторонними соглашениями», для решения вопросов пенсионного обеспечения граждан Республики Молдова (в том числе Приднестровья) был подписан ряд двусторонних международных Соглашений³:

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 10.02.1995⁴ (вступило в силу 04.12.1995);
- Соглашение между Правительством Украины и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, заключенное в Кишиневе 29 августа 1995 г. (вступило в силу 19 декабря 1996 г.)⁵;
- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, заключено в Кишиневе 12 сентября 1995 г. (вступило в силу 15 октября 1996 г.)⁶.

Азербайджанская Республика не является участником Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 и не имеет действующего двустороннего соглашения с Российской Федерацией в области пенсионного обеспечения. При этом стоит отметить, что Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения было подписано 5 ноября 1999 г. в г. Баку, но так и не вступило в законную силу. В настоящее время между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики активно ведутся переговоры о необходимости заключения нового соглашения в области пенсионного обеспечения, соответствующего потребностям граждан обеих стран и отражающего произошедшие изменения в пенсионном законодательстве. «В течение 2017–2019 гг. состоялось два раунда консультаций российских и азербайджанских экспертов по обсуждению нового проекта договора», основанного на пропорциональном принципе распределения финансовых обязательств по выплате пенсий⁷. В настоящее время пенсионное обеспечение граждан, прибывших на территорию Российской Федерации с территории Азербайджана (в том числе с территории Нагорно-Карабахской Республики), производится в порядке, предусмотрен-

¹ Соглашение между Министерством социальной защиты населения Республики Казахстан и Министерством социальной защиты населения Украины о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 21 сентября 1995 г. [Электронный ресурс]. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8539 (дата обращения: 13.02.2020).

² Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения : заключен 24 января 2006 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/dogovor-mezhdru-rf-i-respublikoi-belarus-ot-24012006-o/> (дата обращения: 12.12.2019).

³ Соглашения между правительствами государств — участников СНГ. Интернет-портал СНГ [Электронный ресурс]. URL: https://e-cis.info/cooperation/3018/77942/?sphrase_id=3147 (дата обращения: 14.01.2020).

⁴ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения : заключено в Москве 10 февраля 1995 г. // Бюллетень международных договоров. 2005. № 4. С. 14–17.

⁵ Соглашение между Правительством Украины и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения : заключено в г. Кишинев 29 августа 1995 г. (вступило в силу 19 декабря 1996 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://cnas.md/public/files/AcordUcrainatransferrue29a1.pdf> (дата обращения: 27.01.2020).

⁶ Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения : заключено в г. Кишинев 12 сентября 1995 г. (вступило в силу 15 октября 1996 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://ssf.gov.by/ru/mn-dogovor-ru/page/2> (дата обращения: 19.01.2020).

⁷ Министр Максим Топилин: Россия и Азербайджан заключат новый договор по пенсионному обеспечению. Минтруд России [Электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/pensions/cooperation/26> (дата обращения: 12.01.2020).

ном законодательством Российской Федерации, с учетом стажа работы, приобретенного в период существования Союза Советских Социалистических Республик.

При этом Азербайджанской Республикой заключен ряд двусторонних соглашений с иными государствами — участниками СНГ, например:

- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 21 ноября 2013 г.¹;
- Соглашение между Правительством Украины и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 28 июля 1995 г.²;
- Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Азербайджанской Республики о пенсионном обеспечении и обязательном государственном личном страховании военнослужащих от 16 марта 2000 г.³;
- Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Азербайджанской Республики о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 27 мая 1996 г.⁴;
- Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 16 сентября 1996 г.⁵;
- Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 23 апреля 1997 г.⁶, в связи с чем пенсионное обеспечение граждан Азербайджанской Республики и граждан государств, выступающих в качестве другой Договаривающейся Стороны Соглашений и подпадающих под действие соответствующего двустороннего Договора, осуществляется в соответствии с положениями соответствующего двустороннего Договора.

В рамках двустороннего сотрудничества с государствами из числа участников СНГ решаются и вопросы пенсионного обеспечения граждан Грузии.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 16.05.1997⁷ (вступило в силу 28.06.2002) регулирует вопросы реализации пенсионных прав граждан названных государств. Однако в отношении граждан Российской Федерации, проживающих на территории Республики Абхазия или на территории Республики Южная Осетия, обратившихся за установлением пенсии после 26.08.2008 (т. е. с даты признания Российской Федерацией Республики Абхазия и Республики Южная Осетия независимыми государствами [в соответствии с Указами Президента РФ от 26.08.2008 № 1260⁸, № 1261⁹ соответственно]), Соглашение

¹ Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения : заключено 21 ноября 2013 г. Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: http://mintrud.gov.by/ru/sog/_azerb_RB (дата обращения: 10.01.2020).

² Соглашение между Правительством Украины и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения : подписано 28 июля 1995 г. Вступило в силу 2 ноября 1996 года [Электронный ресурс]. URL :https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=19958 (дата обращения: 23.01.2019).

³ Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Азербайджанской Республики о пенсионном обеспечении и обязательном государственном личном страховании военнослужащих : подписано 16 марта 2000 года [Электронный ресурс]. URL: <http://old.e-cis.info/page.php?id=19901> (дата обращения 29.12.2019).

⁴ Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Азербайджанской Республики о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения : заключено в г. Баку 27 мая 1996 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/2503004> (дата обращения: 17.01.2019).

⁵ Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения : заключено в г. Баку 16 сентября 1996 г. Вступило в силу 4 марта 1999 г. Бюллетень международных договоров РК. 2000. № 1, ст. 15.

⁶ Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения : заключено в г. Баку 23 апреля 1997 г. [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30232894 (дата обращения: 18.12.2019).

⁷ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения : заключено в Москве 16 мая 1997 г. // Бюллетень международных договоров. 2002. № 12. С. 49–52.

⁸ О признании Республики Абхазия : указ Президента РФ от 26.08.2008 № 1260. Законодательство РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-26082008-n-1260/> (дата обращения: 17.12.2019).

⁹ О признании Республики Южная Осетия : указ Президента РФ от 26.08.2008 № 1261. Законодательство РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-26082008-n-1261/> (дата обращения: 17.12.2019).

между Правительством РФ и Правительством Грузии о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 16.05.1997 не применяется¹.

Дополнительно между отдельными государствами СНГ и Российской Федерацией заключены двусторонние договоры в области пенсионного обеспечения, затрагивающие интересы определенной категории граждан, такие как:

- Временное Соглашение между Правительством РФ и Правительством Украины о гарантиях прав граждан, работавших в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в области пенсионного обеспечения от 15.01.1993²;
- Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей города Байконур Республики Казахстан от 27.04.1996³.

Кроме того, в настоящее время действует ряд международных договоров о пенсионном (социальном) обеспечении, заключенных СССР, государством-продолжателем которого является Российская Федерация. Необходимость неукоснительного соблюдения обязательств по международным соглашениям, заключенным Союзом Советских Социалистических Республик по вопросам пенсионного обеспечения, обозначена в преамбуле Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992. Учитывая, что инициатива Российской Федерации о полном принятии на себя обязательств Союза Советских Социалистических Республик и провозглашении себя государством — продолжателем СССР⁴ была поддержана решением Совета глав государств СНГ от 21 декабря 1991 г.⁵ (путем поддержки России в том, чтобы она «продолжала членство СССР в Организации Объединенных Наций, включая постоянное членство в Совете Безопасности и других международных организациях»), следует обозначить перечень заключенных и действующих международных договоров в области социального (пенсионного) обеспечения, правопреемником по которым в связи с распадом СССР выступает Российская Федерация:

- Соглашение между СССР и Чехословацкой Республикой о социальном обеспечении от 02.12.1959⁶ (применяется в отношениях со Словакией);
- Соглашение между СССР и Румынской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24.12.1960⁷;
- Соглашение между СССР и Монгольской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 06.04.1981⁸;

¹ Применяются положения: Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Абхазия, от 14 апреля 2015 г. (ратифицировано Федеральным законом от 29.12.2015 № 387-ФЗ, вступило в силу 26 января 2016 г. [Электронный ресурс] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201601270021> (дата обращения: 17.12.2019)) и Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Южная Осетия, от 25 ноября 2016 г. (ратифицировано Федеральным законом от 03.04.2017 № 53-ФЗ, вступило в силу 12 мая 2017 г.) [Электронный ресурс] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201705120010> (дата обращения: 17.12.2019), соответственно. Кроме того, между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия заключено соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей от 28.01.2014 // Бюллетень международных договоров. 2015. № 9. С. 41–43.

² Временное Соглашение между Правительством РФ и Правительством Украины о гарантиях прав граждан, работавших в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в области пенсионного обеспечения: заключено в Москве 15 января 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 7.

³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей города Байконур Республики Казахстан: заключено в г. Алма-Ата 27.04.1996 // Бюллетень международных договоров. 2000. № 12. С. 50–52.

⁴ О правопреемстве, передаче полномочий или собственности между СССР, РСФСР и Российской Федерацией [Электронный ресурс]. URL: <https://minjust.ru/ru/obrashcheniya-grazhdan/o-pravopreemstve-peredache-polnomochiy-ili-sobstvennosti-mezhdu-sssr-rsfsr-i> (дата обращения: 18.01.2020).

⁵ Решение Совета глав государств СНГ от 21.12.1991 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900103> (дата обращения: 29.01.2020).

⁶ Соглашение между СССР и Чехословацкой Республикой о социальном обеспечении : заключено в г. Прага 2 декабря 1959 года // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXI. М., 1967. С. 205–214.

⁷ Соглашение между СССР и Румынской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения : заключено в г. Бухарест 24 декабря 1960 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXII. М., 1967. С. 209–217.

⁸ Соглашение между СССР и Монгольской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения : заключено в г. Улан-Батор 6 апреля 1981 г. // Ведомости ВС СССР. 10.03.1982. № 10. Ст. 158.

- Соглашение между СССР и Венгерской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 20.12.1962¹.

Следует отметить, что 30.10.2019 подписан двусторонний Договор между Российской Федерацией и Венгрией о социальном обеспечении², подлежащий ратификации. До вступления в силу³ Договора от 30.10.2019 применяются положения Соглашения между СССР и Венгерской Народной Республикой от 20.12.1962.

Также Российская Федерация имеет ряд двусторонних международных договоров в области социального (пенсионного) обеспечения с государствами, не являющимися участниками Соглашения СНГ (в том числе с ранее входившими в состав СССР странами, а в настоящее время являющихся членами одной из передовых интеграционных организаций — Европейского союза):

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о пенсионном обеспечении от 29.06.1999⁴;
- Договор между РФ и Королевством Испания о социальном обеспечении от 11.04.1994⁵;
- Договор между РФ и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 18.12.2007⁶;
- Договор между РФ и Республикой Болгарией о социальном обеспечении от 27.02.2009⁷;
- Договор между РФ и Эстонской Республикой о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 14.07.2011⁸;
- Договор между РФ и Чешской Республикой о социальном обеспечении от 08.12.2011⁹;
- Договор между Российской Федерацией и Государством Израиль о сотрудничестве в области социального обеспечения от 06.06.2016¹⁰;
- Договор между Российской Федерацией и Республикой Сербией о социальном обеспечении от 19.12.2017¹¹.

В целях установления единообразного порядка применения норм международных договоров в области пенсионного обеспечения и урегулирования вопросов сотрудничества компетентных органов государств — участников международных договоров каждой из Сторон Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 заключаются специальные (административные) Соглашения о сотрудничестве между компетентными органами стран-участниц и соответствующие внутригосударственные нормативно-правовые акты.

¹ Соглашение между СССР и Венгерской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения : заключено в г. Будапешт 20 декабря 1962 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIII. М., 1970. С. 86–92.

² Договор между Российской Федерацией и Венгрией о социальном обеспечении : подписан в г. Будапешт 30 октября 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/pensions/44> (дата обращения: 19.02.2020).

³ В соответствии с п. 2 ст. 29 Договора от 30.10.2019 вступление в силу Договора происходит в первый день второго месяца, следующего за датой получения по дипломатическим каналам последнего письменного уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу названного Договора.

⁴ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о пенсионном обеспечении : заключено в Москве 29 июня 1999 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 12. С. 37–41.

⁵ Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении : подписан в г. Мадрид 11 апреля 1994 г. // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2. С. 58–65.

⁶ Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения : подписан в г. Рига 18 декабря 2007 г. // Бюллетень международных договоров. 2011. № 7. С. 49–59.

⁷ Договор между Российской Федерацией и Республикой Болгарией о социальном обеспечении : подписан в Москве 27 февраля 2009 г. // Бюллетень международных договоров. 2010. № 7.

⁸ Договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения : подписан в г. Таллин 14 июля 2011 г. // Бюллетень международных договоров. 2012. № 5. С. 105–110.

⁹ Договор между Российской Федерацией и Чешской Республикой о социальном обеспечении : подписан в г. Прага 8 декабря 2011 г. // Бюллетень международных договоров. 2015. № 6. С. 16–25.

¹⁰ Договор между Российской Федерацией и Государством Израиль о сотрудничестве в области социального обеспечения : подписан в Москве 6 июня 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201711160018> (дата обращения: 15.01.2020).

¹¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Сербией о социальном обеспечении : подписан в Москве 19 декабря 2017 г. // Бюллетень международных договоров. 2019. № 10.

Например, Российской Федерацией были приняты:

- Указание Минсоцзащиты РФ от 18.01.1996 № 1-1-У «О применении законодательства о пенсионном обеспечении в отношении лиц, прибывших на жительство в Россию из государств — бывших республик Союза ССР»¹;
- Постановление Правительства РФ от 31.08.1994 № 1064 «О мерах поддержки соотечественников за рубежом»²;
- Распоряжение Правления ПФ РФ от 22.06.2004 № 99р «О некоторых вопросах осуществления пенсионного обеспечения лиц, прибывших на место жительства в Российскую Федерацию из государств — республик бывшего СССР»³;
- Постановление Правительства РФ от 17.05.1996 № 590 «О программе мер по поддержке соотечественников за рубежом»⁴;
- Указание Минсоцзащиты РФ от 18.01.1996 № 1-1-У «О применении законодательства о пенсионном обеспечении в отношении лиц, прибывших на жительство в Россию из государств — бывших республик Союза ССР»⁵.

Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 действует более четверти века, при этом необходимость урегулирования вопроса пенсионной защиты граждан государств — участников СНГ актуальна и по сей день. Это связано с тем, что с момента заключения Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 внутригосударственное пенсионное законодательство каждого государства — участника СНГ претерпело существенные изменения, которые не учтены при пенсионном обеспечении граждан этих государств в настоящее время.

Произошедшие изменения во внутригосударственном пенсионном законодательстве государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, не находя отражения в рассматриваемом Соглашении, в ряде случаев ущемляет права граждан и не позволяет в полной мере реализовать приобретенные пенсионные права. При этом следует отметить высокую значимость Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, обусловленную широким охватом граждан государств — участников названного Соглашения и весомой исторической ролью в урегулировании вопроса защиты и сохранения пенсионных прав граждан бывшего СССР.

Попытки реформирования Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992

Необходимость приведения Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 в соответствие с реалиями современности понимается на самом высоком уровне. Начиная с 2005 г. стоит вопрос о необходимости усовершенствования нормативно-правовой базы пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ. Обсуждение данного вопроса находит отражение в протокольном решении Совета глав государств СНГ от 26.08.2005 и в решении Экономического совета СНГ «О ходе выполнения Решения Экономического совета СНГ от 12 декабря 2008 г. о проекте Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного

¹ О применении законодательства о пенсионном обеспечении в отношении лиц, прибывших на жительство в Россию из государств — бывших республик Союза ССР : указание Минсоцзащиты РФ от 18.01.1996 № 1-1-У. Российские вести. № 99. 30.05.1996.

² О мерах поддержки соотечественников за рубежом : постановление Правительства РФ от 31.08.1994 № 1064 // Собрание законодательства РФ. 19.09.1994. № 21. Ст. 2383.

³ О некоторых вопросах осуществления пенсионного обеспечения лиц, прибывших на место жительства в Российскую Федерацию из государств — республик бывшего СССР : распоряжение Правления ПФ РФ от 22.06.2004 № 99р // Пенсия. № 10. 2004.

⁴ О программе мер по поддержке соотечественников за рубежом : постановление Правительства РФ от 17.05.1996 № 590 // Российская газета. 1996. № 101.

⁵ О применении законодательства о пенсионном обеспечении в отношении лиц, прибывших на жительство в Россию из государств — бывших республик Союза ССР : указание Минсоцзащиты РФ от 18.01.1996 № 1-1-У // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1996. № 6.

обеспечения от 13 марта 1992 года»¹. Перед Исполнительным комитетом СНГ и Экономическим советом СНГ были поставлены задачи по усовершенствованию нормативно-правовой базы пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ путем разработки проекта протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.

В целях реализации поставленных задач были проведены одиннадцать заседаний экспертной группы и два заседания рабочей группы экспертов, в ходе которых разработаны, согласованы и одобрены Предложения по развитию межгосударственных отношений, в соответствии с которыми предусматривались два варианта сотрудничества:

1) путем внесения изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г., предусматривающих после 13.03.1992 применение принципа «пропорциональности» (назначение и выплату пенсии осуществляет государство, на территории которого формировались пенсионные права);

2) путем заключения межгосударственных двусторонних соглашений.

В результате названной работы Экономическим советом СНГ на заседании, состоявшемся 12 декабря 2008 г., был принят проект Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.² При этом предложенные Протоколом положения о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. не были утверждены государствами — участниками СНГ в результате возникших разногласий, неэффективного сотрудничества, отсутствия компромисса.

Большинство государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. посчитали целесообразным продолжить работу по дальнейшему развитию межгосударственных отношений по вопросу пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ путем заключения межгосударственных двусторонних соглашений. На состоявшемся 11.09.2013 заседании Комиссии по экономическим вопросам при Экономическом совете СНГ подготовлен проект Решения Экономического совета СНГ, содержащий рекомендации по усовершенствованию пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ путем заключения межгосударственных двусторонних соглашений.

На заседании Совета постоянных полномочных представителей государств — участников Содружества при уставных и других органах Содружества 04.02.2014 был рассмотрен вопрос пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ с учетом изменившейся в странах законодательной базы и принято решение поддержать предложение большинства государств — участников СНГ.

Соответствующая позиция была отражена в решении Экономического совета Содружества Независимых Государств от 20.06.2014³, согласно которому признана целесообразность продолжения работы по развитию межгосударственных отношений в области пенсионного обеспечения населения с учетом изменений в пенсионном законодательстве государств — участников СНГ путем заключения межгосударственных двусторонних соглашений.

Такой договор был заключен между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24.01.2006, под действие которого подпадают лица,

¹ О ходе выполнения Решения Экономического совета СНГ от 12 декабря 2008 г. о проекте Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.: решение Экономического совета Содружества Независимых Государств от 20 июня 2014 г. (Москва) [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/service/doc.aspx?doc_id=31581901 (дата обращения: 11.02.2020).

² Перечень документов, принятых Экономическим советом Содружества Независимых Государств на заседании 12 декабря 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://e-cis.info/page/3479/83796/> (дата обращения: 08.01.2020).

³ О ходе выполнения Решения Экономического совета СНГ от 12.12.2008 «О проекте Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992».

пенсионные права которых приобретены на территориях Российской Федерации и Республики Беларусь (в том числе приобретенные на территории СССР). Принцип построения Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24.01.2006 подразумевает пропорциональную ответственность государств, при этом в период действия переходных положений за стаж, выработанный на территории бывшего СССР, предусмотрена ответственность государства постоянного проживания (смешанный принцип). До вступления в силу Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24.01.2006 в отношении указанных граждан применялось Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.

Несмотря на попытки и осознание необходимости приведения положений Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. в соответствие с потребностями граждан, данная работа в рамках Содружества не была поставлена в число приоритетных задач. Так, например, ни в одном из сборников информационно-аналитических материалов Исполкома СНГ «Развитие и деятельность Содружества Независимых Государств»¹ за период с 2012 по 2018 гг. ни разу не рассматривался вопрос пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ.

Экономический суд СНГ: Решения и Консультативные заключения по вопросам пенсионного обеспечения граждан в пределах интеграционного пространства

В полномочия международного судебного органа входит толкование норм права соответствующей международной организации в пределах его компетенции. К вариантам толкования могут быть отнесены решения, принятые по конкретным делам, и заключения, вынесенные по запросам соответствующих институтов международной организации, высших органов власти и управления государств.

По вопросам пенсионного обеспечения граждан государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 Экономическим Судом СНГ вынесены четыре Решения и три Консультативных заключения.

В Решении Экономического Суда СНГ от 07.04.2005 № 01-1/6-04² по запросу Исполнительного комитета СНГ рассматривался вопрос о возможности учета в стаж в целях установления права на пенсию (в том числе на льготных основаниях) периодов работы, приобретенных гражданами на территории государств, входивших в состав СССР и в последующем не ставших участниками Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 (толкование п. 2 ст. 6).

Суд решил, что рассматриваемые периоды стажа могут быть включены при определении права на пенсию в случае, если они имеют место до вступления в силу Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992.

Решение Экономического Суда СНГ от 26.03.2008 № 01-1/2-07³, по обращению Исполнительного комитета СНГ, содержит разъяснения о порядке учета периодов работы для исчисления среднемесячной заработной платы. В соответствии с данными разъяснениями при переселении пенсионера в пределах государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 периоды работы, учтенные при первичном назначении пенсии для исчисления среднемесячной заработной платы, установленные законодательством прежнего места жительства, изменению не подлежат (толкование ч. 2 ст. 7).

¹ Сборник аналитических материалов Исполкома СНГ [Электронный ресурс]. URL: <https://e-cis.info/page/3698/> (дата обращения: 23.01.2020).

² Решение № 01-1/6-04 о толковании Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://sudsng.org/database/deed/108.html> (дата обращения: 07.02.2020).

³ Решение № 01-1/2-07 о толковании ст. 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://sudsng.org/database/database-search/?date_year=2008&date_month=0&date_day=0&title=1&number=01-1%2F2-07&subject=&declarant=&respondent=&rubricid=2 (дата обращения: 10.02.2020).

В связи с обращением Исполнительного комитета СНГ в части толкования применения ст. 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 и ст. 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ от 15.05.1992, в решении Экономического Суда СНГ от 06.02.2009 № 01-1/2-08¹ даны разъяснения, что нормы ст. 6 и 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 не применяются к отношениям по пенсионному обеспечению бывших военнослужащих при переезде их на постоянное место жительства из одного государства — участника Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ от 15.05.1992 в другое государство — участник данного Соглашения.

По обращению Совета министров обороны государств — участников СНГ Решением Экономического Суда СНГ от 21.03.2017 № 01-1/3-16² даны разъяснения о необходимости рассмотрения в целях учета в стаж при назначении пенсии периода проживания жен военнослужащих с мужьями в местностях, где отсутствовала возможность их трудоустройства по специальности, в рамках Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 (толкование п. 2 ст. 6), а не в рамках Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ от 15.05.1992 (толкование ст. 1 Соглашения от 15.05.1992).

Консультативное заключение от 28.09.2009 № 01-1/1-09³ о толковании ст. 5 и ч. 1 ст. 7 Соглашения СНГ о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 в части возможности в случае переезда в другое государство — участник Соглашения от 13.03.1992 продолжения выплаты пенсии за выслугу лет государственного служащего, в случае если государство нового места жительства предусматривает такие же основания (условия) назначения данной пенсии. В случае если по новому месту жительства пенсия не может быть назначена, государству, назначившему пенсию, следует продолжить ее выплату.

По запросу Исполнительного комитета СНГ в части толкования п. 2 ст. 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 Экономическим Судом СНГ дано Консультативное заключение от 29.11.2012 № 01-1/4-12⁴ о возможности зачета периодов обучения в учебных заведениях в трудовой стаж в соответствии с пенсионным законодательством бывшего СССР, при этом периоды обучения по юридической специальности в учебных заведениях государств — участников Соглашения от 13.03.1992 засчитываются в трудовой стаж (стаж службы) для назначения пенсии работникам прокуратуры, если такой зачет предусмотрен законодательством государства по месту жительства.

Правительством Республики Таджикистан был направлен запрос о толкованиях ст. 5 и ч. 1 ст. 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, на который было подготовлено Консультативное заключение Экономического Суда СНГ

¹ Решение Экономического Суда СНГ от 06.02.2009 № 01-1/2-08 [Электронный ресурс]. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=30238 (дата обращения: 08.02.2020).

² Решение № 01-1/3-16 О толковании ст. 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г. и п. 2 ст. 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. в части пенсионного обеспечения членов семей (жен) военнослужащих [Электронный ресурс]. URL: http://sudsng.org/database/database-search/?date_year=2017&date_month=0&date_day=0&title=1&number=01-1%2F3-16&subject=&declarant=&respondent=&rubricid=2 (дата обращения: 08.02.2020).

³ Консультативное заключение № 01-1/1-09 от 28.09.2009 о толковании ст. 5, ч. 1 ст. 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://sudsng.org/database/database-search/?date_year=0&date_month=0&date_day=0&title=3&number=01-1%2F1-09&subject=&declarant=&respondent=&rubricid=2 (дата обращения: 08.02.2020).

⁴ Консультативное заключение № 01-1/4-12 от 29.11.2012 о толковании Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://sudsng.org/database/database-search/?date_year=0&date_month=0&date_day=0&title=3&number=01-1%2F4-12&subject=&declarant=&respondent=&rubricid=2 (дата обращения: 08.02.2020).

от 03.02.2010 № 01-1/3-09¹, дающее разъяснения о возможности в случае переезда гражданина в пределах территорий государств — участников названного Соглашения сохранения права на выплату пенсии за особые заслуги перед государством, если государство по новому месту жительства предусматривает выплату пенсии данного вида. Выплата пенсии за особые заслуги перед государством продолжается государством прежнего места жительства, если законодательство государства нового места жительства не устанавливает такой вид пенсии.

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить, что государствами — участниками интеграционных сообществ предпринимаются попытки защиты пенсионных прав граждан путем внесения необходимых изменений в законодательство или заключения международных договоров. Однако сложность в процессе заключения многостороннего договора в сфере социального (пенсионного) обеспечения, построенного по принципу «пропорциональности», объясняется необходимостью последующего осуществления государством расходов в соответствии с принятыми обязательствами, а также сложностью в организации непосредственного процесса пенсионного обеспечения с учетом многостороннего участия государств и согласования интересов государств-участников.

В качестве положительной тенденции в развитии уровня социальной защищенности граждан отдельных государств — участников СНГ можно отметить подписание международных договоров, основанных на «пропорциональном» принципе, в положениях которых отражено право граждан на выплату пенсии со стороны каждого государства в случае осуществления работы на его территории. Данная тенденция характерна для отдельных интеграционных сообществ, возникающих в рамках интеграционного пространства СНГ.

Положительный опыт эффективного пенсионного обеспечения граждан отдельных государств — участников СНГ может способствовать восстановлению и развитию сотрудничества государств — участников СНГ по модернизации положений Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 либо заключению двусторонних международных договоров, положения которых будут направлены на усовершенствование защиты пенсионных прав граждан государств — участников СНГ.

Литература

1. *Каменкова Л. Э., Бабкина Е. В.* Экономический Суд СНГ и Суд ЕврАзЭС: сходство и различия // Российская юстиция. 2012. № 8. С. 2.
2. *Комаров С. В.* О некоторых вопросах применения международных Соглашений Российской Федерации, основанных на принципе «территориальности» // Пенсия. 2017. № 2.
3. Право социального обеспечения / под общей редакцией д. ю. н. профессора И. В. Гущина [Электронный ресурс]. URL: https://ebooks.grsu.by/soc_pravo_part2/30-5-sotrudnichestvo-stran-sng-v-sfere-sotsialnogo-obespecheniya.htm (параграф 30.5) (дата обращения: 22.02.2020).
4. *Романов А. А.* Международные договоры о социальном обеспечении в странах СНГ и Балтии // Пенсия. 2002. № 10.
5. *Тарханова Э. И.* Интеграция различных категорий мигрантов в современной России. М. : Издательский дом ГУУ, 2017.
6. *Топилин А. В.* Миграция и общий рынок труда ЕАЭС: вызовы и пути интеграции // Миграция и социально-экономическое развитие. 2016. № 1.
7. *Тункин Г. И.* Теория международного права. Под общей ред. проф. Л. Н. Шестакова. Серия: Русское юридическое наследие. М. : Зерцало, 2009.
8. *Gonidec P., Charvin R.* Relations Internationales. P. : Montchrestien, 1984.

¹ Консультативное заключение № 01-1/3-09 от 03.02.2010 о толковании ст. 5 и ч. 1 ст. 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://sudsng.org/database/database-search/?date_year=0&date_month=0&date_day=0&title=3&number=01-1%2F3-09&subject=&declarant=&respondent=&rubicid=2 (дата обращения: 10.02.2020).

Об авторах:

Мишальченко Юрий Владимирович, Генеральный советник Экономического суда СНГ, профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского института ВГУЮ (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор; myv2008@mail.ru

Платонова Людмила Александровна, ГУ — Отделение Пенсионного фонда РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Санкт-Петербург, Российская Федерация), главный специалист-эксперт отдела организации назначения и перерасчета пенсий; platonovala@inbox.ru

Торопыгин Андрей Владимирович, профессор кафедры международных отношений СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, профессор; toropyginav@mail.ru

References

1. *Kamenkova L. E., Babkina E. V. Ekonomicheskii Sud SNG i Sud EvrAzES: skhodstvo i razlichiya // Rossiiskaya yustitsiya. 2012. № 8. S. 2.*
2. *Komarov S. V. O nekotorykh voprosakh primeneniya mezhdunarodnykh Soglashenii Rossiiskoi Federatsii, osnovannykh na printsipe "territorial'nosti" // Pensiya. 2017. № 2.*
3. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya / pod obshchei redaktsiei d. yu. n. professora I. V. Gushchina [Elektronnyi resurs]. URL: https://ebooks.grsu.by/soc_pravo_part2/30-5-sotrudnichestvo-stran-sng-v-sfere-sotsialnogo-obespecheniya.htm (paragraf 30.5) (data obrashcheniya: 22.02.2020).*
4. *Romanov A. A. Mezhdunarodnye dogovory o sotsial'nom obespechenii v stranakh SNG i Baltii // Pensiya. 2002. № 10.*
5. *Tarkhanova E. I. Integratsiya razlichnykh kategorii migrantov v sovremennoi Rossii. M : Izdatel'skii dom GUU, 2017.*
6. *Topilin A. V. Migratsiya i obshchii rynek truda EAES: vyzovy i puti integratsii // Migratsiya i sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie. 2016. № 1.*
7. *Tunkin G. I. Teoriya mezhdunarodnogo prava. Pod obshchei red. prof. L. N. Shestakova. Seriya: Russkoe yuridicheskoe nasledie. M. : Zertsalo, 2009.*
8. *Gonidec P., Charvin R. Relations Internationals. P. : Montchrestien, 1984.*

About the authors:

Yury V. Mishalchenko, General Adviser to the CIS Economic Court, Professor of the Department of Constitutional and International Law of the University of Justice (Saint Petersburg, Russian Federation), Professor, Doctor of Science (Economics), Doctor of Science (Jurisprudence); myv2008@mail.ru

Ludmila A. Platonova, Expert of the Department of Organization of Appointment and Recalculation of Pensions of the Pension Fund of the Russian Federation in Saint Petersburg and the Leningrad Region (Saint Petersburg, Russian Federation); platonovala@inbox.ru

Andrey V. Toropygin, Professor of the Chair of International Relations of the Chair of Economics and Finance of North-West Institute of Management of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences), Professor; toropyginav@mail.ru

Сценарное моделирование информационно-политических угроз в интернет-пространстве

Борщенко В. В.

Северо-Западный институт управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Российская Федерация;
boss-victor@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются информационные угрозы воздействия различных методов политической манипуляции, влияющие на социальное развитие страны.

Теория сценариев, представленная в статье, позволяет оценивать возможные альтернативные варианты их реализации в интернет-пространстве.

Обоснован метод сценарного прогнозирования информационно-политических угроз.

Ключевые слова: информационно-политические угрозы, политическая манипуляция, теория сценариев, информационно-ресурсный потенциал, безопасность

Scenario Modeling of Information and Political Threats in the Internet

Victor V. Borshchenko

North-West Institute of management — branch of RANEP, St. Petersburg, Russian Federation;
boss-victor@yandex.ru

ABSTRACT

The article deals with information threats concerning the influence of different political manipulation methods, affecting the social development of the country. The theory of scenarios presented in the article allows to evaluate possible alternatives to their implementation in the Internet space. The scenario forecasting method for information and political threats is proved.

Keywords: Information and political threats, political manipulation, scenario theory, information and resource potential, security

Развитие информационных технологий и формирование на их основе информационного общества привели к появлению принципиально новых механизмов, влияющих на развитие общественно-политических процессов в государстве. В основе этих механизмов лежит использование информации в глобальном информационном пространстве. Важнейшим элементом этого пространства является Интернет, представляющий собой глобальную сеть, объединяющую все компьютерные устройства, независимо от того, в какой точке Земли они находятся в случае их подключения к этой сети.

Информационно-ресурсный потенциал сети включает в себя множество элементов, как связанных собственно с информацией (ее накоплением, обработкой, сохранением и использованием), так и с технологическими процессами, обеспечивающими эффективность воздействия с помощью информации на общественное сознание, что порождает определенные риски.

Далее приведем определения некоторых терминов в соответствии с ГОСТ Р 51898-2002 «Аспекты безопасности. Правила включения в стандарты»:

- риск — это термин, сочетающий в себе вероятность нанесения определенного ущерба и тяжесть этого ущерба, который рассматривается как нанесение вреда здоровью людей, имуществу или окружающей среде;

- допустимый риск — это риск, который в данной конкретной ситуации считается приемлемым при существующих общественных ценностях;
- остаточный риск — это риск, остающийся после принятия защитных мер;
- опасность — потенциальный источник возникновения ущерба;
- безопасность — состояние защищенности, при котором отсутствует возможность реализации недопустимого риска.

Под оценкой риска предлагается понимать процесс анализа потенциальной опасности посредством использования информации для ее выявления и количественной оценки, а также основанную на результатах анализа процедуру проверки, устанавливающую, не превышен ли допустимый риск. На рисунке, приведенном ниже, данный процесс представлен схематически.

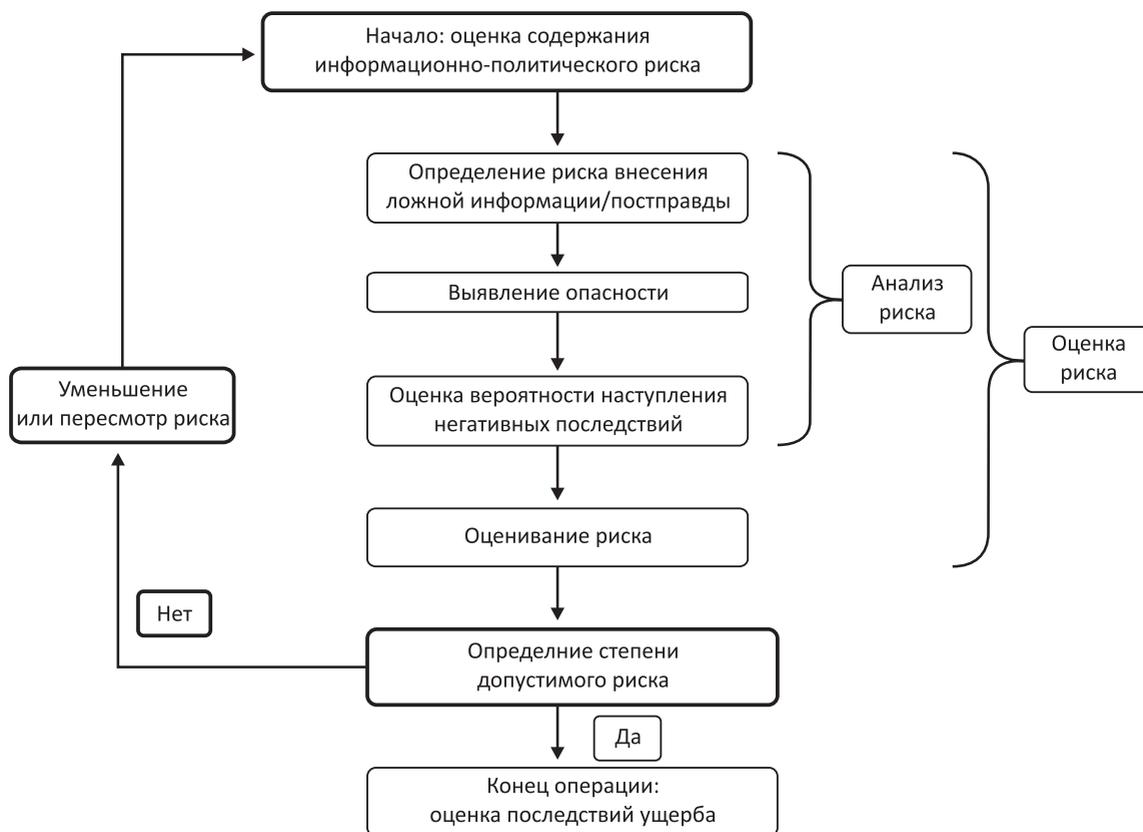


Рис. Итеративный процесс оценки риска и уменьшения риска

Источник: Составлено автором на основе ГОСТ р 51898-2002 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/gosts/4386>

(дата обращения: 17.12.2019)

Основной сферой информационно-политических угроз является информационное обеспечение действий в области политики, политической жизни общества, в пределах распространения непосредственного влияния политиков и политических организаций, воздействия политических идей.

- Информационно-политическая угроза — совокупность факторов и условий, создающих опасность нарушения информационно-политической безопасности.
- Информационно-политические риски — сочетание вероятности реализации информационно-политических угроз и ущерба вследствие реализации этих угроз.

- Информационно-политическая безопасность — состояние защищенности информационно-политической среды.

В настоящее время эта сфера существенно расширена за счет потенциальных возможностей Интернета по созданию и тиражированию политической информации в рамках персонального контента (блоги, чаты, форумы, сайты) и рассылки ее политическим сторонникам, в адрес политических партий и органов государственной власти; участию в блогах, чатах, форумах и телеконференциях политических партий, некоммерческих организаций (в части политических вопросов), представителей государственной власти, политических лидеров, депутатов; участию в политических мероприятиях, таких как: интернет-голосования, референдумы, социологические опросы; выработка политических программ, законодательных инициатив, проектов политических решений и других; виртуальные съезды партий и проведение других политических мероприятий; организации своих сторонников для участия в реальных политических действиях (митинг протеста или поддержки, подача петиций, забастовки, политические акции и т. п.).

Определение степени допустимого риска регламентируется разработанными стандартами, технологическими нормами, социальными запросами, политической целесообразностью и т. п.

Информационно-политические угрозы представляют собой развивающийся во времени и пространстве процесс применения различных методов политической манипуляции, с целью формирования у объектов манипуляции требуемых взглядов на социально-политическое развитие страны. Среди различных видов манипулирования особую чувствительность к изменяющимся условиям распространения информации имеет политическое манипулирование. Обобщая ряд определений, которые даются энциклопедическими словарями, можно выделить следующие параметры этого воздействия: оно представляет собой систему способов (методов) воздействия, которые, как правило, не действуют непосредственно и не носят характер «директивы», однако в общественном и в индивидуальном сознании под их влиянием возникают политические установки или закрепляются паттерны политического поведения, направленные на достижение целей организаторами соответствующего воздействия. Достаточно часто манипулирование осуществляется в рамках «психологической модели», которая позволяет вызывать определенную реакцию индивида на триггеры, вызывающие предсказуемую реакцию. Данный подход носит в определенном смысле механистический характер и основывается на разработке методов психологической обработки человека с целью вызвать у него строго определенную реакцию.

В зависимости от преследуемых целей можно выделить следующие виды политической манипуляции:

- действия, которые направлены на убеждение и вовлечение групп людей и организаций в проект или цель, которая была поставлена;
- действия, которые проводятся для достижения цели.

В основе моделирования таких процессов лежит теория сценариев, на основе которой строятся гипотетические логически связанные последовательности событий.

Теория позволяет: во-первых, определять конкретные варианты будущего развития информационно-политических угроз и при необходимости наращивать множество вариантов их развития; во-вторых, количественно или качественно оценивать возможные альтернативные варианты их реализации¹. К основным видам сценариев относятся: вербальные сценарии (сценарии-эссе, аналитический сценарий)², фрейм-сценарии [5; 6], веера вариантов (решений, концепций) [1; 3], информационно-признаковые модели [2] и некоторые другие.

В качестве исходных данных для построения сценариев могут быть использованы: наличие проблемной (военной, политической, экономической или другой) ситуации, заключающей в себе объект и предмет анализа; количественные и качественные характеристики субъектов проблемной ситуации, в том числе степень их значимости; условия и факторы развития ситуации, их информационные признаки, связи между ними, их количественные и качественные характеристики; масштаб действия, вре-

¹ *Белякова Г. Я.* Методология научных исследований в менеджменте : учеб. пособие / Г. Я. Белякова, Л. Р. Батукова, С. А. Беляков. Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2013. С. 21–23.

² Понятие сценария в политической науке [Электронный ресурс]. URL: <http://lektsii.com/2-57851.html> (дата обращения: 10.12.2019).

менной интервал, социальное пространство, которое охватывает проблемная ситуация; особенности отражения проблемной ситуации в общественном сознании, степень ее значимости для общества; предполагаемые варианты и результаты разрешения проблемной ситуации (конечные состояния развития проблемной ситуации); конкретный и поэтапный план действий (как последовательность некоторой совокупности мероприятий), направленный на ее оперативное разрешение.

Эти исходные данные широко используются для построения типовых сценариев развития информационно-политических угроз различного вида.

Вместе с тем в известных методах сценарного моделирования слабо учитывается влияние состояния информационной среды на процесс формирования и развития этих угроз в целом, а также не рассматривается зависимость состояния акторов от информационного воздействия. Кроме того, типовые модели требуют их адаптации к конкретной общественно-политической обстановке, особенностям политических взглядов различных слоев населения, социальных групп, государственных, политических и общественных деятелей, в том числе их индивидуальных свойств (характеристик) и т. п.

Вместе с тем в известных подходах есть ряд методологических приемов, комплексное применение которых позволяет на их основе построить новую общую технологию сценарного моделирования информационно-политического воздействия (манипулирования), учитывающую информационный фактор в процессе формирования и развития угрозы. Эта технология представляет собой взаимосвязанную реализацию следующих модельных блоков: «структура информационно-политической угрозы», «политическая структура», «определение информационно-критических элементов политической структуры», «операционно-временная модель информационно-политического воздействия», «оценка текущего состояния информационно-политического воздействия», «расчет индекса политической безопасности».

Модельный блок «структура информационно-политической угрозы» представляет собой совокупность проявляющихся в информационном пространстве информационных признаков (фактов), характеризующих объективно сложившуюся совокупность неблагоприятных условий и факторов (форс-мажор), субъективные намерения и замыслы (желания), объективные возможности реализации субъективных намерений, наличие существующих сил и средств, а также необходимых и достаточных условий, складывающихся без участия субъекта или создаваемые субъектом. Модельный блок «политическая структура» представляет собой описание основных элементов политической структуры страны и их связи между собой и с внешней средой. Основное внимание при моделировании политической структуры должно уделяться изучению зависимости состояния каждого элемента политической структуры от воздействия различных видов информации.

Модельный блок «определение информационно-критических элементов политической структуры» представляет собой механизм определения таких элементов ее институциональной, нормативной, коммуникативной, культурно-идеологической, функциональной подсистем, а также таких элементов ее информационной инфраструктуры, акт манипуляционного воздействия в отношении которых или нарушение (или прекращение) функционирования информационных компонент которых приводит к потере государственного или политического управления, разрушению инфраструктуры, необратимому негативному изменению (или разрушению) экономики страны, субъекта Российской Федерации либо административно-территориальной единицы или существенному ухудшению безопасности жизнедеятельности населения, проживающего на этих территориях, на длительный срок. На эти элементы информационно-политическое воздействие осуществляется в первую очередь.

Модельный блок «операционно-временная модель информационно-политического воздействия» представляет собой установление сложившейся на конкретный момент времени совокупности информационных признаков и связей между ними, характеризующей какое-либо манипуляционное воздействие в Интернете (информационно-признаковая модель на уровне элементарных информационных признаков), либо определение вариантов действий (операций) по реализации методов информационно-политического манипулирования в Интернете во времени (информационно-признаковая модель в терминах мероприятий) и возможных конечных результатов реализации угрозы.

Модельный блок «оценка текущего состояния информационно-политического воздействия» представляет собой механизм определения по выявленной совокупности информационных признаков (фактов) отдельных действий по применению методов информационно-политического воздействия и их места в одной из разработанных операционно-временных моделей. Факт проведения какого-либо мероприятия (угрозы) в этих моделях позволяет прогнозировать возможность наступления связанного с ним последующего мероприятия (угрозы). Это позволяет контролировать динамику развития угрозы и принимать обоснованные меры для ее ликвидации. Модельный блок «расчет индекса политической безопасности» представляет собой использование прогнозной вероятности реализации информационно-политических угроз для расчета численного значения индекса политической безопасности, в зависимости от применяемого метода информационно-политического манипулирования, например, по методике ПИР-Центра (российский аналитический центр, специализирующийся на научно-исследовательской, образовательной и издательской деятельности в области международной безопасности)¹.

Таким образом, предлагаемый метод сценарного прогнозирования информационно-политических угроз позволяет: во-первых, построить модели информационно-политических угроз, реализуемые на основе методов информационно-политического манипулирования в интернет-пространстве с учетом его информационно-ресурсного потенциала; во-вторых, определить основные направления информационно-политического воздействия (информационно-критические элементы политической системы) и выработать меры превентивного противодействия ожидаемым угрозам; в-третьих, получить численные значения опасности информационно-политической угрозы на различных этапах ее развития для принятия квалифицированных решений.

Литература

1. *Де Боно Эдвард*. Использование латерального мышления [Электронный ресурс]. URL: http://www.pseudology.org/webmaster/Bono_LateralnoeMyshlenie2.pdf (дата обращения: 10.12.2019).
2. *Левкин И. М., Микадзе С. Ю.* Добывание и обработка информации в деловой разведке. СПб: ИТМО. 2015. С. 15–18.
3. Метод генерации идей: веер концепций [Электронный ресурс]. URL: <http://prismotrov.com/idea-generation-method-conceptual-fan/> (дата обращения: 12.12.2019).
4. Метод сценария: примеры и история [Электронный ресурс]. URL: <http://fb.ru/article/281994/metod-stsenariya-primeryi-i-istoriya> (дата обращения: 13.12.2019).
5. *Минский М.* Фреймы для представления знаний [Электронный ресурс]. URL: <https://litresp.ru/chitat/ru/%D0%9C/minskij-marvin/frejmi-dlya-predstavleniya-znaniy> (дата обращения: 13.12.2019).
6. *Schank R., Abelson R.* Scripts Plans and Knowledge, Advance Papers of Fourth Intern. Joint Conf. On Artif. Intell., 1975, № 2. P. 151–157. [Русский перевод: Труды IV Межд. конф. по искусств, интеллекту. Т. 6. М.: Научн. совет по компл. пробл. «Кибернетика» АН СССР, 1975. С. 208–220].

Об авторе:

Борщенко Виктор Владимирович, преподаватель факультета профессионального образования и довузовской подготовки Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); boss-victor@yandex.ru

References

1. *De Bono Edvard*. Ispol'zovanie lateral'nogo myshleniya [Elektronnyy resurs]. URL: http://www.pseudology.org/webmaster/Bono_LateralnoeMyshlenie2.pdf (data obrashcheniya: 10.12.2019).

¹ Индекс международной безопасности iSi (описание и методология расчета) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/9/13462438640.pdf> (дата обращения: 13.12.2019).

2. *Levkin I. M., Mikadze S. Yu.* Dobyvanie i obrabotka informatsii v delovoi razvedke. SPb: ITMO. 2015. S. 15–18.
3. Metod generatsii idei: veer kontseptsii [Elektronnyi resurs]. URL: <http://prismotrov.com/idea-generation-method-conceptual-fan/> (data obrashcheniya: 12.12.2019).
4. Metod stsenariya: primery i istoriya [Elektronnyi resurs]. URL: <http://fb.ru/article/281994/metod-stsenariya-primery-i-istoriya> (data obrashcheniya: 13.12.2019).
5. *Minskii M.* Freimy dlya predstavleniya znanii [Elektronnyi resurs]. URL: <https://litresp.ru/chitat/ru/%D0%9C/minskij-marvin/frejmi-dlya-predstavleniya-znanij> (data obrashcheniya: 13.12.2019).
6. *Schank R., Abelson R.* Scripts Plans and Knowledge, Advance Papers of Fourth Intern. Joint Conf. On Artif. Intell., 1975, № 2. P. 151–157. [Russkii perevod: Trudy IV Mezhd. konf. po iskusstv, intellektu. T. 6. M. : Nauchn. sovet po kompl. probl. “Kibernetika” AN SSSR, 1975. S. 208–220].

About the author:

Victor V. Borshchenko, Lecturer of Department of Pre-University and Professional Training of North-West Institute of Management — Branch of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation); boss-victor@yandex.ru

Евразийская интеграция как стратегический выбор России

Ветренко И. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; Vetrenko-IA@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу современного состояния евразийской интеграции, значимости евразийской идеологии в данном процессе. Основная цель — дать ответ на вопрос: пришло ли время лидерства Евразии сегодня с геополитических позиций. Актуальность темы подтверждается не только многочисленными междисциплинарными исследованиями, но и реальными политическими интеграционными процессами. В качестве эффективного инструмента евразийской интеграции представлен анализ деятельности Таможенного союза.

Ключевые слова: евразийство, евразийская интеграция, система международных отношений, международные организации

Eurasian Integration as a Strategic Choice of Russia

Inna A. Vetrenko

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint Petersburg, Russian Federation; Vetrenko-IA@ranepa.ru

ABSTRACT

The Article is devoted to the analysis of the current state of Eurasian integration and the significance of the Eurasian ideology in this process. The main goal is to answer the question whether the time has come for Eurasia to lead from a geopolitical position. The relevance of the topic is confirmed not only by numerous interdisciplinary studies, but also by real political integration processes. The analysis of the Customs Union's activities is presented as an effective tool for Eurasian integration.

Keywords: eurasianism, eurasian integration, system of international relations, international organizations

Евразийская интеграция сегодня представляет собой естественный закономерный процесс, который является логичным ответом на ряд вызовов. Во-первых, глобализация, пронизывающая все сферы жизни общества, формирует устойчивую тенденцию к возникновению и укреплению региональных экономических объединений государств. Во-вторых, жесткая конкуренция диктует правила объединения и укрупнения международных акторов, а интеграция в рамках евразийского континента — достойный ответ на данный вызов современности. В-третьих, сохраняющиеся кризисные явления в мировой финансово-экономической системе провоцируют интеграционные процессы и придают им еще большую актуальность и значимость. Современные реалии показывают, что объединенные общими интересами и задачами группы государств более успешно действуют в глобальной экономике, получая реальные конкурентные преимущества. И наконец, отсутствие системы мирового порядка, поскольку вместе с распадом СССР, который случился в 1991 г., прекратила и свое существование система международных отношений, определяющая мировой порядок, которая базировалась на договорах и соглашениях Ялтинской и Потсдамской конференций [1]. При этом новая система еще не сложилась. Изменения, которые стали происходить еще в конце 80-х гг. прошлого века, американский историк Фрэнсис Фукуяма

назвал «чем-то фундаментальным», ведь они поставили перед наукой и политикой ряд неразрешимых проблем. Завершение холодной войны, привилегированное положение США в качестве единственной сверхдержавы спровоцировало изменение геополитической ситуации, и в результате возник вопрос о новом мировом порядке. Первым на него попытался ответить Фрэнсис Фукуяма в «Конце истории», который еще задолго до событий 1991 г. спрогнозировал их и назвал распад СССР концом истории, подразумевая именно разрушение всей системы международных отношений [9].

Сегодня идет активный поиск и построение сценариев для новой системы международных отношений, но ситуация осложняется тем, что кроме национальных государств, которые в прошлых системах были главными и единственными акторами международных соглашений, появились другие игроки: транснациональные корпорации (ТНК), международные правительственные и неправительственные организации, которые пытаются диктовать свои условия мировому сообществу. В связи с этим многие государства ищут возможности для интеграции, которая позволяет решить множество проблем этого постоянно меняющегося мира.

Сегодня, на наш взгляд, пришло благоприятное время для геополитического лидерства Евразии с позиций континента, на котором акторы мировой политики создают влиятельные геополитические конструкции, такие как ЕС и НАТО, ЕАЭС и ОДКБ, «Один пояс — один путь» и др.

На Евразийском континенте сейчас самая большая концентрация государств, которой еще никогда в истории не было, они, в свою очередь, интегрированы в различные региональные и международные организации. По пути наращивания многостороннего сотрудничества идут и государства — участники Содружества Независимых государств. Сегодня в соответствии с принципом равноуровневой и разноскоростной интеграции на пространстве СНГ успешно развиваются различные интеграционные форматы: Евразийское экономическое сообщество (ЕАЭС), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Таможенный союз (ТС), Единое экономическое пространство (ЕЭП). Они органично дополняют друг друга, создавая широкую платформу партнерства.

В классических евразийских исследованиях принято проводить такое разграничение терминов: Малая Евразия — это постсоветское, постимперское пространство [6]. Оно условно совпадает с территорией бывшей Российской империи и бывшего Советского Союза. Когда речь идет о «современной евразийской интеграции», мы имеем в виду преимущественно региональные процессы именно этой территории. В этой связи следует принимать во внимание следующие особенности. Во-первых, «Малая Евразия» имеет естественные географические, климатические и культурные границы. На основе этого, во-вторых, территория данного пространства населена народами единой «евразийской цивилизации», отличной от, скажем, европейской или китайской (ханской). Термин «Малая Евразия» (лат. “*Eurasia in sensu strictu*”) был введен в 1933 г. одним из лидеров движения классического евразийства, географом и экономистом Петром Савицким [8]. Большая Евразия — это пространство всего огромного евразийского материка, распространяющегося от Атлантики до Тихого океана, от Северного Ледовитого до Индийского океанов. Петр Савицкий, основываясь на трудах немецкого этнографа и путешественника Александра фон Гумбольдта, дал всему континенту латинское название “*Eurasia in sensu latiore*”, что означает «Евразия в широком смысле». Представляя собой огромную неразделенную сухую поверхность в «мировом океане», «Большая Евразия» населена совершенно разными цивилизациями, крупнейшие из которых — европейская, арабская, персидская (иранская), индусская, ханская (китайская) и выше-названная «евразийская цивилизация». Как геополитический конструкт термин «Большая Евразия» (синоним — «Большое евразийское партнерство») был в 2015 г. в Центре комплексных международных и европейских исследований (ЦКЕМИ) НИУ ВШЭ (С. А. Караганов, Т. В. Бордачев) [5]. Затем на высшем международном уровне данная концепция была выдвинута президентами России В. В. Путиным и Казахстана Н. А. Назарбаевым [7]. Данный проект подразумевает создание сети зон свободной торговли и сопряжение региональных интеграционных процессов на всем континенте. В итоге должно получиться общее экономическое пространство «от Лиссабона до Шанхая». Уже сегодня можно говорить о реальных проектах и конкретных результатах. Существуют масштабный сухопутный «Шелковый путь», по которому пойдет значительный поток готовой продукции между Европой и Китаем, а также будет выстроена

логистика ее распределения, трубопроводы: «Северный поток», «Южный поток» — «Голубой поток» — «Турецкий поток», начали работать такие проекты, как «Центральная Азия — Китай». Нитка за ниткой данный газопровод собирает в себя все свободные газовые ресурсы Средней Азии. Сейчас строится его четвертая ветка. «Сила Сибири» — два проекта, объединенных в один, по которым газ из Восточной Сибири и Дальнего Востока будет поставляться в Китай. Нефтепровод «Восток-Запад» — нефть с месторождений Казахстана поставляется в Китай. Нефтепроводы «Восточная Сибирь — Тихий океан», «Западная Сибирь — Тихий океан» — поставка нефти из российских сибирских и дальневосточных месторождений в Китай и далее в азиатско-тихоокеанский регион.

Основной замысел — создать благоприятную внешнеэкономическую и внешнеполитическую среду в целях устойчивого экономического развития, наращивания экспорта и технологической модернизации Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Благоприятными факторами для евразийской интеграции в пределах постсоветского пространства сегодня выступают: общность языка, схожие мировоззренческие и жизненные позиции, отлаженные модели производства и другие. При этом особое значение имеет развитие взаимодействия в рамках наиболее комплексных и глубоких интеграционных форматов — Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана. Именно эти три страны стали ядром евразийской интеграции.

Евразийская интеграция имеет эффективные инструменты, которые смогли создать то, чего Евросоюз пока не может с момента своего существования. Наиболее успешным проектом в контексте евразийской интеграции является Таможенный союз. Следует отметить, что в настоящее время выполнены все основные мероприятия по созданию и обеспечению функционирования Таможенного союза. Работает единая система регулирования во многих ключевых экономических областях. Сформирована единая система внешнеторгового тарифного, нетарифного и таможенного регулирования, ведения согласованной политики в области технического регулирования, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер.

Еще с 1 июля 2011 г. осуществлен перенос таможенного, санитарного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного, транспортного государственного контроля с российско-белорусской и российско-казахстанской границы на внешнюю границу Таможенного союза.

Полностью образована единая Таможенная территория Таможенного союза со свободным перемещением товаров внутри нее и единым подходом ко всем товарам. Устранение административных барьеров существенно облегчает ведение хозяйственной деятельности не только для национальных операторов трех стран, но и для зарубежного бизнеса.

Планомерно идет работа по созданию единого экономического пространства «тройки». С 1 января 2012 г. вступил в силу пакет из 17 соглашений, формирующих договорно-правовую базу ЕЭП. В развитие этого базового пакета до 2015 г. предусматривается принять более пятидесяти международных нормативно-правовых документов, а также внести необходимые изменения в национальные законодательства России, Белоруссии и Казахстана. Создав Таможенный союз, стороны обеспечили свободу передвижения товаров. Введя в действие пакет международных договоров ЕЭП, обеспечили также предпосылки для свободного движения услуг, капиталов и трудовых ресурсов. В перспективе — выход на осуществление согласованной валютной и макроэкономической политики.

О том, что у евразийской интеграции есть перспективы для расширения и наступило ее золотое время, говорит тот факт, что в заседании Евразийского межправительственного совета (ЕМПС), которое прошло 31 января 2020 г. в Алматы, приняли участие премьер-министр Республики Армения Никол Пашинян, премьер-министр Республики Беларусь Сергей Румас, премьер-министр Республики Казахстан Аскар Мамин, премьер-министр Кыргызской Республики Мухаммедкалый Абылгазиев, Председатель Правительства Российской Федерации Михаил Мишустин, Председатель Коллегии Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) Тигран Саркисян, а также представитель страны — наблюдателя в ЕАЭС премьер-министр Республики Молдова Ион Кику. Одним из важнейших документов, принятых в рамках этой встречи, стало подписание распоряжения о формировании экосистемы цифровых транспортных

коридоров Евразийского экономического союза, а также утвержден общий план мероприятий по формированию экосистемы цифровых транспортных коридоров Евразийского экономического союза.

Недавно назначенный Председатель Правительства Российской Федерации Михаил Мишустин назвал в рамках этого заседания несколько ключевых направлений развития евразийской интеграции. По его словам, важен механизм, который повышает прозрачность общего рынка, — прослеживаемость и маркировка товаров. «Российская сторона предложила распространить его на более широкий список товаров. Напомню, что мы пошли навстречу коллегам и перенесли сроки внедрения маркировки обуви в нашей стране на 1 марта 2020 г. Второе — это цифровизация экономик, которая открывает принципиально новые возможности в самых разных сферах», — подчеркнул Михаил Мишустин [3].

Он также подчеркнул, что нужно ускорить «настройку» цифрового взаимодействия по вопросам фитосанитарии и ветеринарии, создать единую систему, которая позволит отслеживать перемещение товаров и грузов, подлежащих карантинному и ветеринарному контролю. «Мы практически завершаем такую работу по линии ветеринарной сертификации с нашими белорусскими коллегами. Запущен аналогичный процесс в части подкарантинной продукции с Казахстаном. Если мы объединим усилия, то сможем защитить людей от некачественной продукции и усилить эффективность контроля в этой сфере», — заявил Председатель Правительства РФ [Там же].

Успех евразийской интеграции во многом определен идеологической подоплекой, которая выражается в евразийстве, как учении. Евразийство является комплексной теорией, которая сочетает в себе наследие различных учений. Его цель состояла в том, чтобы найти ответы на вопросы о собственной идентификации, которые задают себе русские интеллигенты начиная с конца XVIII в. В той или иной степени евразийским умонастроением пронизаны работы историков, ученых-естествоиспытателей, государственных и политических деятелей — Н. М. Карамзина, С. М. Соловьева, В. О. Ключевского, Б. Н. Чичерина, Л. И. Мечникова, К. П. Победоносцева, Ю. Крижанича и др.

Наш отечественный исследователь Е. А. Еремеев уверен, что интерес к евразийству как идейно-политическому течению, сформированному в 20-е гг. XX в. в среде русской эмиграции, вновь возобновляется в эпоху очередного кризиса в России периода 2009–2010 гг., когда возникла острая необходимость консолидации всех раздробленных сил внутри страны вокруг национальной идеи, способной достойно ответить на вызов времени. И что характерно, данный интерес не ограничивается лишь рамками научных изданий [4, с. 40]. Безусловно, многое в популяризацию идей евразийства внесли работы таких исследователей, как А. Г. Дугин, С. Б. Лавров, В. Я. Пашенко, И. Б. Орлова, А. С. Панарин.

Следует отметить, что, опасаясь активизации евразийской интеграции на постсоветском пространстве, в противовес ей были запущены так называемые «цветные революции» 2003–2005 гг. в Грузии, Украине и Киргизии. Именно они заставили политологов и дипломатов говорить о неизбежном переформатировании всей системы международных отношений на пространстве бывшего Советского Союза и о начале нового этапа посткоммунистической трансформации в государствах СНГ, во многом основанном на евразийстве. Раскрашенные в разные цвета «революции» расширили содержание ранее применяемого в политологии понятия «оранжевая революция» до более общего — «цветная революция». События, относящиеся к «цветным революциям», связаны с насильственным характером бескровных инверсивных изменений, объектом которых являлись не только представители власти, но и массы. «Цветные революции» связаны с информационным насилием манипулятивного воздействия на сознание и управляющих, и управляемых. Направлены они были на разрушение возможных форматов евразийской интеграции, осуществляемой на основе евразийства как идеологии.

«Цветные революции» представляют собой совокупность политических событий, причины которых кроются в утрате контроля действующей власти над политическими переходными процессами; в «гуманитарной интервенции», осуществляемой при помощи информационно-коммуникативных технологий; во вмешательстве иностранных участников в конституционные процессы внутри стран. В основу технологий «цветных революций» положена идея использования стихийных процессов самоорганизации для достижения предполагаемых целей [2, с. 120].

Таким образом, евразийство как тогда, так и сейчас выступает как некий вариант выхода из сложившейся кризисной ситуации, но сегодня оно вышло за пределы локальных учений и является во многом глобальной идеологией, которая подкрепляет и укрепляет стратегический выбор России — евразийскую интеграцию.

Литература

1. Антошин А. В. Возвращаясь к временам Александра Благословенного? Место СССР в Ялтинско-Потсдамской системе международных отношений в оценках публицистов парижской газеты «Русские новости» // 70 лет Ялтинской конференции стран антигитлеровской коалиции: материалы междунар. науч. конф. (Екатеринбург, 24 дек. 2015 г.) / [науч. ред. В. И. Михайленко]. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016. С. 40–49.
2. Ветренко И. А. «Революция» и «Цветная революция» как теоретические конструкты политической науки // Вестник Омского университета. Серия: Исторические науки. № 1 (17), 2018. С. 118–122.
3. Евразийский межправительственный совет: внимание стран ЕАЭС будет сосредоточено на устранении барьеров, изъятий и ограничений [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/31-01-2020-5.aspx> (дата обращения: 07.02.2020).
4. Еремеев А. Е. Идеология евразийства: основные категории // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология, 2007. № 4. С. 40–44.
5. Караганов С. А., Бордачев Т. В. Лики силы. Интеллектуальная элита России и мира о главном вопросе мировой политики. М., 2015. 272 с.
6. Кофнер Ю. А. Теория современной евразийской интеграции: I. Терминология и история [Электронный ресурс]. URL: <http://eurasian-studies.org/archives/11127> (дата обращения: 01.02.2020).
7. Назарбаев заявил о сохранении партнерства России и Казахстана [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ritmeurasia.org/news--2020-03-11--nazarbaev-zajavil-o-sohraneni-partnerstva-rossii-i-kazahstana-47913> (дата обращения: 13.03.2020).
8. Савицкий П. Н. Континент Евразия. М. : Аграф, 1997. 210 с.
9. Фрэнсис Фукуяма. Конец истории и последний человек [Электронный ресурс]. URL: <https://www.libfox.ru/636814-frensis-fukuyama-konets-istorii-i-posledniy-chelovek.html> (дата обращения: 08.02.2020).

Об авторе:

Ветренко Инна Александровна, доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой социальных технологий Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация); Vetrenko-IA@ranepa.ru

References

1. Antoshin A. V. Vozvrashchayas' k vremenam Aleksandra Blagoslovennogo? Mesto SSSR v Yaltinsko-Potsdamskoi sisteme mezhdunarodnykh otnoshenii v otsenkakh publitsistov parizhskoi gazety "Russkie novosti" // 70 let Yaltinskoi konferentsii stran antigitlerovskoi koalitsii: materialy mezhdunar. nauch. konf. (Ekaterinburg, 24 dek. 2015 g.) / [nauch. red. V. I. Mikhailenko]. Ekaterinburg : Izd-vo Ural. un-ta, 2016. S. 40–49.
2. Vetrenko I. A. "Revolyutsiya" i "Tsvetnaya revolyutsiya" kak teoreticheskie konstrukty politicheskoi nauki // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Istoricheskie nauki. № 1 (17), 2018. S. 118–122.
3. Evraziiskii mezhpravitel'stvennyi sovets: vnimanie stran EAES budet sosredotocheno na ustraneni bar'ero, iz'yatii i ogranichenii [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/31-01-2020-5.aspx> (data obrashcheniya: 07.02.2020).

4. *Eremeev A. E.* Ideologiya evraziistva: osnovnye kategorii // Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Sotsiologiya, 2007. № 4. S. 40–44.
5. *Karaganov S. A., Bordachev T. V.* Liki sily. Intellektual'naya elita Rossii i mira o glavnom voprose mirovoi politiki. M., 2015. 272 s.
6. *Kofner Yu. A.* Teoriya sovremennoi evraziiskoi integratsii: I. Terminologiya i istoriya [Elektronnyi resurs]. URL: <http://eurasian-studies.org/archives/11127> (data obrashcheniya: 01.02.2020).
7. Nazarbaev zayavil o sokhranении partnerstva Rossii i Kazakhstana [Elektronnyi resurs]. URL: <https://www.ritmeurasia.org/news--2020-03-11--nazarbaev-zajavil-o-sohranении-partnerstva-rossii-i-kazakhstana-47913> (data obrashcheniya: 13.03.2020).
8. *Savitskii P. N.* Kontinent Evraziya. M. : Agraf, 1997. 210 s.
9. *Frensis Fukuyama.* Konets istorii i poslednii chelovek [Elektronnyi resurs]. URL: <https://www.libfox.ru/636814-frensis-fukuyama-konets-istorii-i-poslednii-chelovek.html> (data obrashcheniya: 08.02.2020).

About the author:

Inna A. Vetrenko, Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of Social Technologies of the North-West Institute of Management of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation); Vetrenko-IA@ranepa.ru

Внешиполитическая стратегия Пятой республики: робкий поворот к Большой Евразии

Жуков А. Д., Шумилов М. М.*

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *mshumilov@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье выясняются предпосылки и обстоятельства движения Франции в направлении самоидентификации как страны Запада. На основе анализа внешнеполитических взглядов и практических усилий президентов Пятой республики авторы отмечают переход страны от противодействия расширению партнерства с Великобританией и военного сотрудничества с Соединенными Штатами в рамках Организации Североатлантического договора к преодолению глубоких разногласий с НАТО, восстановлению членства в ее военной организации. «Вестернизация» политики Франции в сфере безопасности и обороны также объясняется ее движением от национальной автономии к пониманию важности обеспечения суверенитета страны посредством активного участия в европейской интеграции. Характеризуя «прозападный» курс Франции на современном этапе, авторы акцентируют внимание на скептическом отношении президента Э. Макрона к евроатлантической солидарности и ухудшении условий трансатлантического сотрудничества с США. По их мнению, внешнеполитическую стратегию Франции сегодня отличают евроцентризм, а также стремление к стратегическому партнерству с Российской Федерацией.

Ключевые слова: Франция, Европейский союз, Пятая республика, Запад, евроатлантическая солидарность, вестернизация, НАТО, Большая Евразия

Foreign Policy Strategy of the Fifth Republic: a Timid Turn towards Greater Eurasia

Zhukov A. D., Shumilov M. M.*

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saint-Petersburg, Russian Federation; *mshumilov@mail.ru

ABSTRACT

The article clarifies the prerequisites and circumstances of France movement in the direction of self-identification as a Western economy. Based on an analysis of the foreign policy's views and practical efforts of the Fifth Republic's Presidents, the authors note the country's transition from opposing the expansion of partnership with Great Britain and military cooperation with the United States within the North Atlantic Treaty's framework to overcoming deep disagreements with NATO to restore membership in its military organization. The "Westernization" of France's security and defense policies is also explained by its move from national autonomy to understanding the importance of ensuring the country's sovereignty through active participation in European integration. Describing the "pro-Western" course of France at the present stage, the authors pay attention to President E. Macron's skepticism concerning Euro-Atlantic solidarity and the deterioration of the conditions for transatlantic cooperation with the United States. According to the authors' opinion, the current foreign policy strategy of France is distinguished by Eurocentrism, as well as its desire for a strategic partnership with the Russian Federation.

Keywords: France, European Union, Fifth Republic, West, Euro-Atlantic Solidarity, Westernization, NATO, Greater Eurasia

Франции принадлежит выдающаяся роль в становлении Европейского союза (ЕС). Ее представители Жан Моне и Роберт Шуман внесли решающий вклад в создание Европейского сообщества угля и стали, ЕОУС (1951), заложившего основу европейской экономической интеграции. Внешнеполитическая стратегия Пятой республики [18, с. 148–316] (с 4 октября 1958 г.) предусматривала активное участие в европейской политике. При этом суверенитет Франции ставился на первое место. Кроме того, на протяжении десятилетий эта страна возражала против вступления Великобритании в ЕС. В глазах голлистов островная страна представляла собой часть западного англосаксонского мира, Европе же следовало оставаться независимым регионом.

После решения Шарля де Голля о выходе Франции из интегрированных военных структур Организации Североатлантического договора в 1966 г. и неудачной попытки Жака Ширака реинтегрировать ее в 1997 г. очередной президент республики Николя Саркози в марте 2009 г. принял решение о полном возвращении в интегрированные военные структуры НАТО. Более того, в 2011 г. он принял самое деятельное участие в совместной с Великобританией военной интервенции в Ливию.

Означали ли эти события движение Франции в направлении сближения со странами англосаксонского мира? Как бы то ни было, анализ внешнеполитических взглядов, решений и практических действий президентов Пятой республики позволяет проследить развитие внешнеполитической стратегии Франции, ее поворот от европеизма к атлантизму, а затем попятное движение в направлении обновленного голлизма.

Генерал Шарль де Голль пришел к власти в 1958 г. во время холодной войны. В этом контексте его внешнеполитические амбиции состояли в том, чтобы изменить международный статус-кво. Он подверг критике текущую ситуацию на международной арене и пытался повлиять на сложившийся к тому времени баланс сил. Более того, он добивался повышения субъектной роли Европы как политической силы, способной сбить накал противоречий в отношениях двух сверхдержав. По мнению де Голля, многополярный мир был более стабильным в сравнении с биполярной конструкцией. Кроме того, он считал, что Франции необходимо проводить активную внешнюю политику для восстановления репутации великой державы.

Свою внешнеполитическую стратегию де Голль называл «Великая политика». Она служила инструментом сплочения народа вокруг решения общенациональных задач. К тому времени нация еще не сумела пережить унижение от поражений в 1940 г. и в результате двух неудачных колониальных войн в Индокитае и Алжире. При вступлении во власть де Голль не скрывал своей враждебности к созданию наднациональных органов. Президент ценил национальный суверенитет и поддерживал конфедеративную модель европейского объединения. Он также выступал противником создания европейской армии, способной обесценить мощь национальной армии и величие национального суверенитета Французской Республики.

Добиваясь претворения в жизнь идеи «объединенной Европы», Франция выступила с инициативой создания политического союза в сфере безопасности. Ее инициатива европейского политического объединения воплотилась в «Плане Фуше» (1961). Он предусматривал уважительное отношение к национальной автономии и продвигал идею де Голля о тесной политической и военной координации, но без учреждения наднациональных органов. Этот проект вызвал разногласия между государствами-участниками преимущественно по трем пунктам: положение Североатлантического альянса, решение о возможном создании наднациональной или межправительственной структуры и вопрос об участии Великобритании. Министр иностранных дел Нидерландов Джозеф Лунс выступил против военных и политических консультаций за пределами юрисдикции НАТО. Он также выражал опасение, что реализация плана приведет к усилению франко-германской гегемонии в Европе. Вместе с Полем-Анри Спааком, бельгийским министром, Лунс с подозрением относился к французским инициативам и настаивал на сохранении прочных отношений с США. В свою очередь, Италия и Германия выдвинули требование о создании системы европейской обороны в рамках Североатлантического альянса. В результате Франции пришлось согласиться на обсуждение вопросов европейской безопасности в рамках евроатлантического формата НАТО.

В январе 1962 г. де Голль в одностороннем порядке внес изменения в текст «плана Фуше», порвав с ориентацией на Североатлантический союз во внешней политике. Для того чтобы обеспечить определенную степень поддержки создания ЕС со стороны США, другие государства-участники были полны решимости привлечь Великобританию, и ее пригласили к участию в переговорном процессе. Однако британское участие было решительно отвергнуто де Голлем, который продолжал политику двусторонних отношений с Германией. Результатом стал Елисейский договор, подписанный 22 января 1963 г. Он инициировал регулярные встречи глав государств, министров иностранных дел, глав правительства и министров обороны. Их целью были консультации по вопросам в сфере внешней политики для выработки единого понимания.

Твердое противодействие де Голля расширению партнерства с Великобританией имело результатом ветирование Францией британского членства в ЕЭС [17, с. 176]. По его мнению, Великобритания представляла угрозу для Франции, поскольку была способна конкурировать с ней за лидерство в европейском интеграционном процессе. Кроме того, президент опасался, что трансатлантические приоритеты Великобритании негативно повлияют на отношения Европы с США. Будущее Европы де Голль видел в независимом существовании от США, поэтому он пытался минимизировать влияние на нее со стороны НАТО, отстаивал идею независимой Европы и европейской обороны для сбалансирования глобальной конкуренции сверхдержав. В своем стремлении продвигать Францию как движущую силу в европейском сотрудничестве он наложил вето на членство Британии в 1967 г. и оставил ее вне зоны сотрудничества. Данное решение явилось результатом борьбы президента с англо-саксонским миром, куда он включал США и Великобританию [10]. По его мнению, Великобритании не было места в ЕЭС, поскольку через нее США получали доступ к участию в европейской политике [19, с. 5–44, 266–270].

Жорж Помпиду сменил де Голля в 1969 г. Его меньше интересовала активность страны в области обороны и дипломатии. Вместе с тем с самого начала Помпиду пытался обеспечить непрерывность, преемственность внешней политики Франции. В целом его европейскую политику характеризовали прагматизм и благоразумие. В противовес федералистам он выступил против ускоренной интеграции и поддержал стратегию постепенного строительства Европы. Ему импонировала конфедеративная Европа, в которой национальные правительства оставались основными акторами, способными принимать ключевые решения.

После неудачной попытки адаптировать «план Фуше» в 1962 г. под текущие реалии не было организовано никаких встреч между главами шести государств — членов ЕОУС до саммита в Гааге (1969). В программу, запущенную Помпиду, была включена глава «углубление», в которой политическое сотрудничество между государствами-участниками строилось и основывалось на идеях, изложенных в плане Фуше. Однако вопросы обороны были исключены из программы по причине глубоких разногласий Франции с НАТО и остальными пятью государствами — участниками ЕОУС.

Тем не менее Жорж Помпиду заложил основы европейского политического сотрудничества, непосредственно содействовал принятию Европейской патентной конвенции (ЕПК), запущенной в 1970 г. ЕПК должна была стать основой для обмена информацией между внешнеполитическими ведомствами государств Шести и представляла собой скромную форму внешнеполитической координации. Так было положено начало единой внешней политике Европы.

По настоянию Помпиду, договор о создании ЕПК был подписан в 1973 г. в виде межгосударственного соглашения, что лишний раз свидетельствует о нежелании Франции поступиться своим суверенитетом. На встречу были приглашены представители Великобритании и других стран-кандидатов, так как, по словам Помпиду, никакой реальный прогресс не был бы возможен без участия Великобритании [1]. К тому времени последняя стала важнейшим экономическим партнером Франции. В итоге процесс, начинавшийся на саммите в Гааге, наконец, привел Великобританию, Ирландию и Данию к вступлению в ЕС в 1973 г.

Во время президентства Помпиду в 1972 г. была опубликована Белая книга о национальной обороне. В ней впервые были формально определены французские национальные интересы, как выходящие за пределы государственной территории. Важно отметить, что данный документ подтверждал преем-

ственность с голлистским прошлым. Он отрицал «автоматический» характер американской гарантии безопасности, которая к тому же не парировала угрозу возможного ядерного нападения.

Кроме того, Помпиду сыграл важную роль в организации встреч между главами государств. Начало этому процессу было положено в Копенгагене. Встреча на высшем уровне в 1973 г. привела к созданию Европейского совета. В повестку дня последнего были включены политические вопросы, которые ранее обсуждались в Атлантическом совете, на международной арене или на двусторонней основе. Являясь сторонником идеи конфедеративной модели сотрудничества, он добивался создания более упорядоченной системы обсуждения политических вопросов с помощью институтов ЕС. Именно Помпиду содействовал интеграции внешней политики европейских стран в институты ЕС.

Помпиду умер в апреле 1974 г., а его преемником стал Валери Жискар д'Эстен, которому пришлось укреплять отношения с НАТО, сохраняя при этом привилегированные отношения с Москвой. Д'Эстен продолжил развивать идею институционализации встреч между государственными лидерами. В 1973–1974 гг. президент был движущей силой в окончательном создании Европейского совета на саммите в Париже 9–10 декабря 1974 г. В Париже на саммите было решено, что главы государств и правительств должны встречаться три раза в год. Эта межправительственная форма сотрудничества свидетельствовала о поддержке Жискаром конфедеративной модели ЕС, а не федеральной. Следовательно, как и его предшественники, он поддерживал политическое сотрудничество европейских стран, не отказываясь при этом от суверенитета.

Другой президентской инициативой стало франко-американское сближение в ядерной области. Хотя де Голль никогда не отрицал необходимости технического сотрудничества с США в ядерной области, партнерство администрации д'Эстена с США поднялось на более высокий уровень [4, с. 96; 19, с. 44–74].

Жискар д'Эстен проиграл президентские выборы в 1981 г. Франсуа Миттерану, представлявшему Французскую социалистическую партию. Вопреки распространенному мнению, при нем разрыв с предыдущей французской внешней политикой произошел не сразу. Придя к власти в 1981 г., Миттеран считал необходимым продолжить политику предшественников в области ядерных вооружений и оборонных вопросах. В международной среде это обеспечило ему доброжелательность со стороны Германии и США [23, с. 441–475].

С 1986 г. французская позиция по отношению к европейским союзникам стала изменяться вследствие изменения баланса сил и усиления интеграции в ЕС (вступление Испании и Португалии). Миттеран не видел необходимости в продолжении голлистской политики. Несмотря на приверженность прежнему курсу на поддержку модели федеративной Европы и ЕПК, он подверг сомнению решение де Голля о выходе из НАТО [Там же, с. 476–523].

Тем не менее в политике Франции было больше преемственности, чем это выглядело на первый взгляд. Хотя Миттеран не поддерживал уход де Голля из Альянса, он открыто признавал, что Франция и НАТО имели мало общего в вопросах внешней политики. На саммите НАТО в Лондоне в 1990 г. он четко обозначил приоритеты ядерной политики Франции, обособил ее от политики НАТО. Для него всегда было важно подчеркнуть французскую ядерную стратегию как независимую от стратегий НАТО и США. Французское ядерное оружие изначально задумывалось не как арсенал для победы в гипотетической войне, а как политический инструмент сдерживания и ограниченного стратегического использования для предотвращения войны.

Сразу после окончания холодной войны ядерное оружие во многом утратило свое прежнее значение инструмента международной политики. Внезапный отказ от традиционного для Франции использования ядерного оружия как основного стратегического политического инструмента привел к дезориентации и неразберихе в правительстве. Необходимость новой стратегии была приоритетной задачей, и президент в 1994 г. опубликовал новую Белую книгу по обороне. В этом документе не только подтверждались особые отношения с Германией, но одновременно заключался призыв к укреплению связей с ЕС и НАТО. Поэтому расхождение с Белой книгой 1972 г. было очевидным. В то время как Белая книга образца 1972 г. была сосредоточена на национальной автономии и ядерном сдерживании, Белая книга 1994 г. открывала простор для реализации рискованных сценариев, и в этом отношении расширение ЕС рассматривалось

как ресурс европейской безопасности. Также признавались новые возможности для укрепления сотрудничества с НАТО. Таким образом, защита национальных границ перестала быть доминантой внешней политики страны. Предусматривалось военное участие Франции в международных конфликтах за пределами зоны ответственности НАТО. Акцент на отношениях взаимозависимости свидетельствовал о влиянии на французские элиты изменений, связанных с поступательным процессом глобализации.

В последние годы своего президентства Миттеран серьезно болел, и в 1995 г. президентом Французской Республики стал Жак Ширак. В своей речи в 1995 г. он заявил: «Франция имеет все средства, чтобы оставаться на передовой, руководить своими партнерами и поделиться с ними своим видением и амбициями». К этому президент добавил, что «когда Франция знает, чего она хочет, и мобилизует Европу для достижения того, чего она хочет, она выигрывает». Фактически Ширак выразил готовность мобилизовать Европу на действия во имя результатов и прогресса. Он пытался сохранить мировую роль Франции в новых геополитических условиях [12, с. 243].

Ширак повторил эти мысли в 1996 г., провозгласив: «Я хочу дать французскому населению реальные основания надеяться и мобилизовать его, показывая им, что у Франции есть все основания для успеха, когда она знает, куда она движется, куда может привести Европу и что она может способствовать появлению более безопасного и справедливого мира». В своей речи в 1997 г. он вновь призвал к сохранению и защите интересов своей страны, а в 1998 г. подчеркнул: «Франция к самому окончанию холодной войны возвратила свободу инициативы и действий. Наша свобода маневра еще больше!» Следовательно, Ширак призвал Францию использовать новые политические возможности, которые появились в связи с окончанием холодной войны, для усиления своей позиции в международных делах [14, с. 343]. В 2003 г. Ширак вопрошал: «Может ли Франция притвориться, что контролирует свою судьбу? У меня есть убеждение, что может и должна. Это вопрос воли, а наши амбиции — это ваши амбиции». Таким образом, он выражал убеждение, что новые амбиции способны увеличить влияние Франции в мире и тем самым обеспечить ее будущее.

В своих заявлениях Ширак призывал Францию присутствовать во всех регионах мира, обеспечивать свое глобальное влияние, «быть на передовой в зоне действий, как никогда». При этом он признавал необходимость многостороннего сотрудничества. Касаясь в одном из своих выступлений 1995 г. ситуации на Балканах, он твердо заявил, что Франция не будет добиваться успехов в одиночку [19, с. 270–290].

Следующий президент Франции, Николя Саркози (2007–2012), добивался от стран — участниц европейской интеграции еще более ответственного поведения. Своей главной задачей на европейском направлении он считал «преодоление институционального кризиса ЕС, вызванного провалом ратификации проекта конституции Евросоюза на референдуме во Франции и нарастающим евроскептицизмом» [21, с. 31]. Саркози также пытался усилить степень их межправительственного сотрудничества. При этом в отличие от предшественников он отводил Франции роль ключевого игрока в структурах западного сообщества. Его решение о полной интеграции в военно-политический блок НАТО следует рассматривать как прагматический шаг, направленный на восстановление и усиление позиций Парижа в «западной семье».

Надо сказать, что все предыдущие президенты Пятой республики, включая Ширака, воздерживались от открытого позиционирования Франции как части западного сообщества. Более того, они пытались поместить Францию между западным и мусульманским мирами, из-за наличия связей со многими арабскими странами. Для бывшей колониальной державы было важно сохранять определенную степень влияния в этих странах. Видимо, по этой причине Ширак занял жесткую позицию против войны в Ираке. Добиваясь улучшения отношений с Алжиром и стремясь избежать враждебности мусульманского мира, он должен был считаться с сильной оппозицией мусульманского населения Франции планам США. Напротив, сменивший Ширака на посту главы государства Саркози, демонстрируя готовность к нормализации отношений с США, направил в Багдад с официальным визитом главу МИД Франции. В его первых попытках к преодолению разногласий с Вашингтоном пресс-атташе американского президента Джорджа Буша-младшего, Тони Сноу, увидел признаки «новой эры»¹. Вмешательство Саркози в дела суверенной

¹ Игнатов А. Саркомания [Электронный ресурс] // Независимая газета. 2007. 10 сентября. URL: http://www.ng.ru/dipkurer/2007-09-10/20_sarkomania.html (дата обращения: 15.02.2020).

Ливии также свидетельствовало о его разрыве с устоявшейся традицией. Поэтому справедливо говорить об усилении в 2007–2012 гг. прагматизма в планировании и реализации внешней политики Франции, вестернизации ее политики в сфере безопасности и обороны. Не случайно за чрезмерную привязанность президента республики к американским ценностям журналисты называли его «Сарко-атлантист» [5; 6; 13, с. 175–182; 19, с. 75–137; 20; 22, с. 39–58].

Главе Французской Республики в 2012–2017 гг. Франсуа Олланду, стремившемуся превратить Францию в «опорную державу», выступающую с позиций, выходящих за рамки ее собственных интересов, не хватало серьезного государственного опыта, прагматизма, энергии и здоровой агрессивности Саркози. При нем Франция столкнулась с такими проблемами, как терроризм, неуправляемая миграция, кризис европейской интеграции, разногласия с США и НАТО по поводу урегулирования военных конфликтов в Афганистане и Сирии и др.

Впрочем, в истории с вертолетоносцами «Мистраль», которые Олланд отказался передать России, он недвусмысленно продемонстрировал желание понравиться США и присоединиться к Pax Americana, хотя это его решение фактически противоречило интересам Франции. По мнению Е. О. Обичкиной, в отличие от Ф. Миттерана и Ж. Ширака и с большей решительностью, чем Саркози, он «сделал выбор в пользу консолидации солидарного Запада... стратегически выбрал укрепление военно-политической солидарности с англосаксами, а идеологически — продвижение идеи миропорядка, в основе которого лежит либеральная западная модель, предусматривающая признание права на “гуманитарную интервенцию” и оспаривающая нерушимость государственного суверенитета» [11].

В условиях деглобализации мировой политики и резкого ослабления привлекательности либеральной модели развития нынешний президент Франции Эммануэль Макрон выступил 5 марта 2019 г. со своим общеевропейским призывом к усилению позиций Европы на международной арене. Вопреки проамериканским «евро-энтузиастам» он поддержал идею «Европы как протезе», полагая, что усиление европеизма в мировой политике поспособствует усилению суверенитета Франции. Что характерно, проводником этого лозунга был Саркози во время председательства Франции в Евросоюзе в 2008 г. Президент Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер также сделал его одной из центральных тем своей последней речи о положении в Союзе в сентябре 2018 г. [19, с. 193–222].

3 марта 2019 г. была опубликована программная статья Макрона «За европейское возрождение». Стремясь убедить французских избирателей в том, что ЕС может быть источником решений, а не только жалоб, он фактически представил проект перезагрузки ЕС. Примечательно, что статью опубликовали ведущие газеты 28 стран ЕС. Ее поддержали такие либеральные политики, как премьер-министр Бельгии Шарль Мишель и его коллега из Люксембурга Ксавье Бетель¹. Большинство идей, сформулированных Макроном, подразумевало специальные договоренности, которые выходили за рамки имеющихся договоров. Ему удалось представить весьма «гибкий» подход к укреплению европейской солидарности, придать, как считает Н. К. Арбатова, заведующая отделом европейских политических исследований ИМЭМО РАН им. Е. М. Примакова, «новый импульс европейской интеграции, сделать Евросоюз более привлекательным в глазах рядового избирателя, который перемертвел частично к популистам»². По мнению заведующего отделом международной политики «Независимой газеты» Ю. Н. Паниева, «он сделал заявку на то, чтобы стать лидером всех выступающих за сильную Европу»³.

Как это часто бывает с Макроном, за энергией и высокой риторикой скрываются сложный баланс и пронизательные политические соображения. Многие предложения, например о формировании европейской публичной сферы, представляют отдаленную реальность. Но это, похоже, не смущает французского президента. Его смелое обращение, опубликованное на 24 европейских языках, представляет собой

¹ Дудина Г. Эммануэль Макрон разглядел будущее Европы [Электронный ресурс] // Коммерсант. 2019. 5 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3903572> (дата доступа: 15.02.2020); Постникова Е., Забродин А. А статья найдется: что Макрон хотел сказать Европе [Электронный ресурс] // Известия. 2019. 6 марта. URL: <https://iz.ru/853532/ekaterina-postnikova/statia-naidetsia-chto-makron-khotel-skazat-evrope> (дата обращения: 15.02.2020).

² См.: Паниев Ю. Макрон в роли спасителя Европы [Электронный ресурс] // Независимая газета. 2019. 5 марта. URL: http://www.ng.ru/world/2019-03-05/6_7524_france.html (дата обращения: 15.02.2020).

³ Там же.

заявку на проведение европейской конвенции к концу 2019 г., открывает общеевропейские дебаты о будущем Союза. Если смотреть более реалистично, статья обеспечила платформу, на которой Макрон и его партия впервые могут создать большую коалицию в рамках ЕС и серьезно потеснить «евроскептиков».

Таким образом, можно утверждать, что до последнего времени внешнеполитическую стратегию Франции отличала сбалансированность установок на европейское и трансатлантическое сотрудничество. При этом она позиционировала себя как страна Западного мира. В трансатлантических рамках Ширак и Саркози стремились укрепить позиции ЕС, чтобы уравновесить США. Предпринятая попытка Ширака полной реинтеграции в структуры НАТО провалилась в 1997 г., поскольку сложившаяся ситуация затрудняла принятие американцами его условий. Тем не менее в апреле 2009 г. Саркози объявил о полной реинтеграции в военные структуры НАТО. Он исходил из того, что Франция была вынуждена адаптироваться в дипломатический стиль с учетом реалий постбиполярного мира, а не только заниматься «высокой политикой». Прагматизм Саркози так же проявился в его решимости проводить активную внешнюю политику в ЕС, поскольку участие в мировых делах не исключало возможности принятия быстрых и эффективных решений по поводу урегулирования европейских проблем. Такой стратегии в целом придерживался и Олланд.

Характеризуя современную внешнеполитическую стратегию Франции, приходится признать нарушение достигнутой в прежние годы сбалансированности, ее равновеликой ориентации, как на интересы стран континентальной Европы, ЕС, так и на сотрудничество с Великобританией, США и НАТО. Сегодня своей главной международной задачей Макрон считает существенную перестройку Евросоюза. Речь идет о том, чтобы укрепить его ядро — еврозону вокруг франко-германского тандема [2, с. 1–3; 3, с. 29–31], создать в ней особую парламентскую ассамблею, принять крупный общий бюджет для инвестиций в технологии будущего, унифицировать бюджетную, налоговую, социальную политику под контролем общего министра финансов, наконец, укрепить оборонную идентичность ЕС с учетом Brexit и ухудшения условий трансатлантического партнерства с США [21, с. 33–39].

Продвигаясь этим курсом, 22 января 2019 г. Ангела Меркель и Эммануэль Макрон в западногерманском городе Ахен подписали новый договор о сотрудничестве и интеграции двух стран [2, с. 3–8; 3, с. 32–34]¹. Соглашение направлено на расширение трансграничного сотрудничества и улучшение координации между странами в решении международных проблем, в том числе в вопросах изменения климата и борьбы с терроризмом. Стороны также договорились развивать военное сотрудничество, общую военную культуру, общую индустрию обороны, общую линию по экспорту вооружения, имеющие конечной целью образование европейской армии².

В августе 2019 г. Макрон с воодушевлением констатировал, что европейским странам удалось укрепить сотрудничество в оборонной сфере, создать европейский оборонный фонд и запустить 14 июля 2019 г. «европейскую инициативу по вмешательству» [9]. Следует сказать и о формировании в Брюсселе Генерального управления по оборонной промышленности, призванного руководить Европейским оборонным фондом, который был сформирован по инициативе Франции и Германии для финансирования развития новых общих оборонных систем.

Важно подчеркнуть, что, следуя прозападным курсом и делая ставку на усиление международной субъектности ЕС, Макрон в отличие от своих предшественников демонстрирует традиционный голлизм в отношениях с Лондоном. То же и в отношениях с Вашингтоном, который до последнего времени олицетворял несокрушимость Запада и евроатлантической солидарности. Нельзя также не отметить стратегическое намерение Макрона нормализовать отношения с Россией.

В конце августа 2018 г. в общении с послами Франции Макрон объявил Россию «стратегическим партнером ЕС», высказался за широкую Европу, более широкую, чем ЕС. Отдаляясь от доктрины атлантизма, он также заявил, что ЕС не может больше всецело доверять США свою безопасность и что сами европейцы должны ее гарантировать.

¹ Предыдущий документ такого рода — Елисейский договор — был подписан в 1963 г. Он способствовал налаживанию отношений между Францией и Германией после Второй мировой войны [3, с. 28–29].

² Германия и Франция договорились защищаться без НАТО [Электронный ресурс] // LENTA.RU. 2019. 22 января. URL: <https://lenta.ru/news/2019/01/22/dogovor/> (дата обращения: 15.02.2020).

27 августа 2019 г., на следующий день после завершения саммита G7 в Биаррице, Макрон выступил на традиционной конференции послов, ежегодно организуемой в Елисейском дворце. Утверждая о конце западной гегемонии в мире, он одновременно признавал, что Индия, Россия и Китай смотрели на мир «с настоящей логикой, настоящей философией и представлениями», которые европейские страны «потеряли в определенной степени». Объявляя полюсами будущего мирового порядка США и Китай, Макрон призвал активизировать усилия объединенной Европы в деле продвижения «европейского проекта» создания нового мирового порядка на основе ценностей гуманизма и просвещения [8]. Для достижения этой цели, формирования европейского суверенитета, занимающего центральное место в европейском проекте, Франция, по его словам, должна «играть роль державы равновесия» [7; 9].

В своем стремлении стать неформальным лидером Европы Макрон, в отличие от Саркози, пытается увязать свою европейскую программу с внутренними реформами [21, с. 32]. Одновременно, как отмечает ведущий российский специалист по новейшей истории и политике Франции Ю. И. Рубинский, президент Пятой республики пытается выступать в ЕС посредником «между богатым Севером и бедным Югом, кредиторами и должниками, в борьбе за свой план всестороннего углубления интеграционного процесса. Более того, с учетом Брексита Великобритании и перспективы ухода с авансены канцлера ФРГ А. Меркель Э. Макрон претендует на миссию политического лидера ЕС в мире — полномочного представителя его интересов перед лицом держав глобального масштаба (США, КНР, РФ)» [16, с. 3].

Макрон также считает, что в рамках продвижения проекта восстановления европейской цивилизации необходимо глубоко переосмыслить связи с Россией, которая является европейской страной. Вытеснение России из Европы — «это большая стратегическая ошибка». Напротив, Европе необходимо двигаться по пути расширения контактов с Россией, формирования общего фронта (оси) между Европейским союзом и Россией, новой архитектуры доверия и безопасности в Европе [7; 9]. При этом он постоянно подчеркивает, что активизация российско-французского диалога происходит на основе трезвого реализма, исключая какую-либо «наивность» со стороны Парижа [15, с. 4].

В интервью британскому журналу *The Economist*, опубликованном в 7 ноября 2019 г., Макрон констатировал «смерть мозга» НАТО из-за полного отсутствия координации по стратегическим решениям между США и союзниками по альянсу: «Наш американский союзник так стремительно отворачивается от нас в стратегических вопросах, — никто бы не поверил в то, что такое возможно»¹. По этой причине Европа оказалась «на краю пропасти» и вновь должна задуматься о наращивании своих оборонных возможностей, иначе страны ЕС «больше не смогут контролировать собственную судьбу». В этой связи он вновь выступил за возобновление диалога с Россией вопреки проамериканской позиции Польши и стран Балтии [24]².

Следовательно, можно сказать, что «прозападный» курс Франции при Макроне вышел на новую траекторию, которая, вероятно, сохранится многие годы. Во-первых, ее отличает европоцентризм. Его особенностью становится континентальный регионализм Франции, ее претензия на лидерство в расширении «политического спектра европейского проекта» и создании «могущественной и стратегически мыслящей Европы». Задача Франции — переформатировать ЕС, сделать его глобальным игроком, реальным участником мировой политики, восстановить его «военный суверенитет». Во-вторых, Франция все более скептически относится к перспективе евроатлантической солидарности. Речь идет об ухудшении торговых, финансовых, военно-политических отношений с ведущими западными странами — членами НАТО в лице США и Великобритании. Также, дистанцируясь от англосаксонского Запада, Макрон проявляет озабоченность по поводу сближения РФ и КНР. Он открыто призывает союзников по ЕС к пересмотру отношений с восточным соседом и возобновлению стратегического диалога с Россией. При этом в создании новой европейской архитектуры доверия и безопасности в Большой Европе без разделительных линий он видит не только будущее Франции и ЕС, но также важнейшую основу формирующегося мирового порядка.

¹ Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead [Электронный ресурс] // *The Economist*. Nov 7th 2019. URL: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead> (дата обращения: 15.02.2020).

² Макрон выступил за возобновление диалога с Россией вопреки протестам Польши [Электронный ресурс] // ТАСС. 2019. 7 ноября URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7088657> (дата доступа: 15.02.2020); Макрон объяснил «смерть мозга» НАТО [Электронный ресурс] // Известия. 2019. 7 ноября URL: <https://iz.ru/940682/2019-11-07/makron-rasskazal-o-smerti-mozga-nato> (дата обращения: 15.02.2020).

Литература

1. *Андреева Т. Н.* Англо-французское сотрудничество в политических интеграционных процессах Западной Европы (1980–1990-е гг.): автореф. дис. канд. ист. наук: 07.00.03. М., 2001. 33 с.
2. *Белов В.* Хозяйственно-политический тандем Берлин-Париж: актуальные вызовы и задачи. Аналитическая записка № 3, 2019 (№ 154). С. 1–8 [Электронный ресурс] // Институт Европы РАН. 2019. 14 февраля. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2019/an154.pdf> (дата обращения: 15.02.2020).
3. *Белов В. Б.* Актуальные вызовы и задачи хозяйственно-политического тандема Германии и Франции // Современная Европа. 2019. № 2. С. 27–38.
4. *Жискар д’Эстен В.* Власть и жизнь. М. : Международные отношения, 1990. 320 с.
5. *Зверева Т. В.* Внешняя политика современной Франции. М. : Канон+ РООИ Реабилитация, 2014. 344 с.
6. *Зверева Т. В.* Саркози vs. Каддафи // Международная жизнь. 2011. № 5. Май. С. 79–94.
7. Макрон: «Вытеснить Россию из Европы — большая стратегическая ошибка» [Электронный ресурс] // Elysée, Франция. 2019. 29 августа. URL: <https://inosmi.ru/politic/20190829/245725705.html> (дата обращения: 15.02.2020).
8. Макрон: «Мы определенно являемся свидетелями конца западной гегемонии в мире» [Электронный ресурс] // Elysée, Франция. 2019. 28 августа. URL: <https://inosmi.ru/politic/20190828/245721003.html> (дата обращения: 15.02.2020).
9. Макрон: «Нужно перетасовать карты в прямом диалоге с Россией» [Электронный ресурс] // Elysée, Франция. 2019. 29 августа. URL: <https://inosmi.ru/politic/20190829/245728317.html> (дата обращения: 15.02.2020).
10. *Молчанов Н. Н.* Генерал де Голль. М. : Международные отношения, 1980. 504 с.
11. *Обичкина Е. К.* К развитию российско-французского диалога [Электронный ресурс] // РСМД. 2013. 27 ноября. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/k-razvitiyu-rossiysko-frantsuzskogo-dialoga/?sphrase_id=31639579 (дата обращения: 15.02.2020).
12. *Обичкина Е. О.* Внешняя политика Франции от де Голля до Саркози (1940–2012). М. : Аспект Пресс, 2012. 382 с.
13. *Осипов Е. А.* Внешняя политика современной Франции // Международная жизнь. 2014. № 11. С. 175–182.
14. *Пупыкин Н. И.* От голлизма к неоголлизму: эволюция идеологии и политики // Диалог со временем. 2010. № 33. С. 331–341.
15. *Рубинский Ю.* Россия — Франция: диалог продолжается. Аналитическая записка № 29, 2019 (№ 180). С. 1–5 [Электронный ресурс] // Институт Европы РАН. 2019. 27 сентября. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2019/an183.pdf> (дата обращения: 15.02.2020).
16. *Рубинский Ю.* Франция: «второй акт» Э. Макрона. Аналитическая записка № 32, 2019 (№ 183). С. 1–7 [Электронный ресурс] // Институт Европы РАН. 2019. 17 октября. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2019/an183.pdf> (дата обращения: 15.02.2020).
17. *Рубинский Ю. И.* Де Голль и европейское строительство // Шарль де Голль, 1890–1970: сб. ст. / Под ред. М. Ц. Арзаканян и А. О. Чубарьяна. М. : ИВИ РАН, 2000. С. 167–181.
18. *Рубинский Ю. И.* Приметы времени. Т. 2. Франция: незаконченная модернизация: в 3-х т. М. : Ин-т Европы РАН, 2018. 424 с.
19. *Рубинский Ю. И.* Приметы времени. Т. 3. Франция на новых рубежах: в 3-х т. М. : Ин-т Европы РАН, 2018. 384 с.
20. *Рубинский Ю. И.* Франция. Время Саркози. М. : Международные отношения, 2011. 319 с.
21. *Федоров С. М.* «План Макрона» для Европы: новый старт европейского проекта в XXI веке? // Современная Европа. 2018. № 6 (85). С. 30–39.
22. *Федоров С. М.* Европейская политика Н. Саркози // Международная жизнь. 2008. № 8–9. С. 39–58.
23. Франция в поисках новых путей / Под ред. Ю. И. Рубинского. М. : Весь Мир. 2007. 624 с.
24. Эмманюэль Макрон своими словами. Полное интервью Эмманюэля Макрона британскому изданию Economist [Электронный ресурс] // The Economist, Великобритания. 2019. 8 ноября URL: <https://inosmi.ru/politic/20191108/246190685.html> (дата обращения: 15.02.2020).

Об авторах:

Жуков Алексей Дмитриевич, магистрант факультета международных отношений и политических исследований Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); alexeyzhukov5456@mail.ru

Шумилов Михаил Михайлович, профессор кафедры международных отношений Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург, российская Федерация), доктор исторических наук, профессор; mshumilov@mail.ru

References

1. *Andreeva T. N.* Anglo-frantsuzskoe sotrudnichestvo v politicheskikh integratsionnykh protsessakh Zapadnoi Evropy (1980–1990-e gg.): avtoref. dis. kand. ist. nauk: 07.00.03. M., 2001. 33 s.
2. *Belov V.* Khozyaistvenno-politicheskii tandem Berlin-Parizh: aktual'nye vyzovy i zadachi. Analiticheskaya zapiska № 3, 2019 (№ 154) S. 1–8 [Elektronnyi resurs] // Institut Evropy RAN. 2019. 14 fevralya. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2019/an154.pdf> (data obrashcheniya: 15.02.2020).
3. *Belov V. B.* Aktual'nye vyzovy i zadachi khozyaistvenno-politicheskogo tandema Germanii i Frantsii // *Sovremennaya Evropa*. 2019. № 2. S. 27–38.
4. *Zhiskar d'Esten V.* Vlast' i zhizn'. M. : Mezhdunarodnye otnosheniya, 1990. 320 s.
5. *Zvereva T. V.* Vneshnyaya politika sovremennoi Frantsii. M. : Kanon+ ROOI Reabilitatsiya, 2014. 344 s.
6. *Zvereva T. V.* Sarkozi vs. Kaddafi // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. 2011. № 5. Mai. C. 79–94.
7. Makron: "Vytesnyat' Rossiyu iz Evropy — bol'shaya strategicheskaya oshibka" [Elektronnyi resurs] // *Elysée, Frantsiya*. 2019. 29 avgusta. URL: <https://inosmi.ru/politic/20190829/245725705.html> (data obrashcheniya: 15.02.2020).
8. Makron: "My opredelenno yavlyaemsya svidetelyami kontsa zapadnoi gegemonii v mire" [Elektronnyi resurs] // *Elysée, Frantsiya*. 2019. 28 avgusta. URL: <https://inosmi.ru/politic/20190828/245721003.html> (data obrashcheniya: 15.02.2020).
9. Makron: "Nuzhno peretasovat' karty v pryamom dialoge s Rossiei" [Elektronnyi resurs] // *Elysée, Frantsiya*. 2019. 29 avgusta. URL: <https://inosmi.ru/politic/20190829/245728317.html> (data obrashcheniya: 15.02.2020).
10. *Molchanov N. N.* General de Goll'. M. : Mezhdunarodnye otnosheniya, 1980. 504 s.
11. *Obichkina E.* K razvitiyu rossiisko-frantsuzskogo dialoga [Elektronnyi resurs] // *RSMD*. 2013. 27 noyabrya. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/k-razvitiyu-rossiysko-frantsuzskogo-dialoga/?sphrase_id=31639579 (data obrashcheniya: 15.02.2020).
12. *Obichkina E. O.* Vneshnyaya politika Frantsii ot de Gollya do Sarkozi (1940–2012). M. : Aspekt Press, 2012. 382 s.
13. *Osipov E. A.* Vneshnyaya politika sovremennoi Frantsii // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. 2014. № 11. S. 175–182.
14. *Pupykin N. I.* Ot gollizma k neogollizmu: evolyutsiya ideologii i politiki // *Dialog so vremenem*. 2010. № 33. C. 331–341.
15. *Rubinskii Yu.* Rossiya — Frantsiya: dialog prodolzhaetsya. Analiticheskaya zapiska № 29, 2019 (№ 180). S. 1–5 [Elektronnyi resurs] // Institut Evropy RAN. 2019. 27 sentyabrya. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2019/an183.pdf> (data obrashcheniya: 15.02.2020).
16. *Rubinskii Yu.* Frantsiya: "vtoroi akt" E. Makrona. Analiticheskaya zapiska № 32, 2019 (№ 183). S. 1–7 [Elektronnyi resurs] // Institut Evropy RAN. 2019. 17 oktyabrya. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2019/an183.pdf> (data obrashcheniya: 15.02.2020).
17. *Rubinskii Yu. I.* De Goll' i evropeiskoe stroitel'stvo // *Sharl' de Goll', 1890–1970: sb. st. / Pod red. M. Ts. Arzakanyan i A. O. Chubar'yana*. M. : IVI RAN, 2000. S. 167–181.
18. *Rubinskii Yu. I.* Primety vremeni. T. 2. Frantsiya: nezakonchennaya modernizatsiya: v 3-kh t. M. : In-t Evropy RAN, 2018. 424 s.
19. *Rubinskii Yu. I.* Primety vremeni. T. 3. Frantsiya na novykh rubezhakh: v 3-kh t. M. : In-t Evropy RAN, 2018. 384 s.
20. *Rubinskii Yu. I.* Frantsiya. Vremya Sarkozi. M. : Mezhdunarodnye otnosheniya, 2011. 319 s.
21. *Fedorov S. M.* "Plan Makrona" dlya Evropy: novyi start evropeiskogo proekta v KhKhI veke? // *Sovremennaya Evropa*. 2018. № 6 (85). S. 30–39.
22. *Fedorov S. M.* Evropeiskaya politika N. Sarkozi // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. 2008. № 8–9. S. 39–58.
23. *Frantsiya v poiskakh novykh putei / Pod red. Yu. I. Rubinskogo*. M. : Ves' Mir. 2007. 624 s.
24. Emmanuël Makron svoimi slovami. Polnoe interv'yu Emmanuelya Makrona britanskomu izdaniyu Economist [Elektronnyi resurs] // *The Economist, Velikobritaniya*. 2019. 8 noyabrya URL: <https://inosmi.ru/politic/20191108/246190685.html> (data obrashcheniya: 15.02.2020).

About the authors:

Alexey D. Zhukov, Student of the Chair of International Relations and Political Studies of North-West Institute of Management — Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint Petersburg, Russian Federation); alexeyzhukov5456@mail.ru

Mikhail M. Shumilov, Professor of the Department of international Relations of North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Politics), Professor; mshumilov@mail.ru

Проблемы обеспечения кибербезопасности России в Арктике

Лукин Ю. Ф.

Высшая школа Российской Федерации, Академия геополитических проблем, Архангельск, Российская Федерация; lukin.yury@mail.ru

РЕФЕРАТ

В современном глобальном социуме все более возрастает значимость природных богатств и коммуникаций Арктики. При этом арктическое конфликтное пространство не только не застраховано от кибератак, но их последствия здесь могут быть самыми ужасными в условиях гибридной войны XXI в. Особенно опасными становятся кибератаки на критическую информационную инфраструктуру организаций кредитно-финансовой сферы, экономики, органы власти и управления, другие объекты. Активизируются киберпреступления хакеров с целью получения нелегальных доходов, угрозы утраты денег, имущества населением. Основным источником кибератак на Россию становятся Cyber Command США, возрастают риски обострения кибервойны между США и Россией. Одним из лидеров по защите от киберугроз в Российской Арктике является ПАО «ГМК “Норильский никель”».

Ключевые слова: Арктика, конфликтное пространство, киберугрозы, кибератаки, кибервойна

Problems of Russia's Cyber-Security in the Arctic

Yuri F. Lukin

The Higher School of the Russian Federation, the Academy of Geopolitical Problems, Arkhangelsk, Russian Federation; lukin.yury@mail.ru

ABSTRACT

The importance of Arctic natural resources and communications is increasing in the modern global society. At the same time, the Arctic conflict space is not only unprotected from cyberattacks, but their consequences here can be the most terrible in the hybrid war conditions of the XXI century. Cyberattacks on the critical information infrastructure of credit and financial institutions, the economy, authorities and other facilities are becoming especially dangerous. Cybercrimes of hackers for the purpose of obtaining illegal income, threats of money and property loss by the population become more active. The main source of cyberattacks on Russia are the US Cyber Command, the aggravation risks of cyber warfare between the US and Russia are increasing. One of the leaders in protecting against cyberthreats in the Russian Arctic is PJSC MMC Norilsk Nickel.

Keywords: Arctic, conflict space, cyber threats, cyber-attacks, cyber-war

В глобальной экономике XXI в. все более возрастает значимость Арктики, ее природных богатств, Северного морского пути, арктического природного газа, пресной воды, относительно чистого воздуха. Природная красота Арктики, ее биота привлекает туристов со всего мира. Реализуется проект трансарктического кабеля “Arctic Connect”, который свяжет Азию и Европу. В создании надежных подводных информационно-коммуникационных сетей в Арктике, разработке цифровых моделей ведения бизнеса заинтересованы не только Россия, но и Китай, Финляндия, Япония. Подводную высокоскоростную оптическую линию по дну Северного Ледовитого океана протяженностью более 10 тыс. км построят ПАО «МегаФон» и Cinia Oy. Все более последовательно внедряются в практику арктические стандар-

ты, учитывающие специфику хозяйственно-экономической деятельности в Арктике. Российская Арктика очищается от накопленного мусора, постепенно зеленеет экономика. В России внедряются экологически чистые виды водного, железнодорожного, автомобильного транспорта с использованием сжиженного природного газа (СПГ), газозаправочные станции, бункеровочные базы в морских портах, современные технологии генерации энергетики. Все это делает Арктический регион современным, имеющим перспективы дальнейшего развития, для чего, несомненно, необходимо мирное время, инвестиции.

Арктика объективно является стратегически важнейшим регионом мира в военном плане, где высокий уровень военно-политической активности проявляют США, Норвегия, Канада, Дания, Швеция, Россия. О своих претензиях на Арктику заявила даже Великобритания, имеющая статус наблюдателя в Арктическом совете. В Арктике имеются эффективные позиции с точки зрения расстояния и подлетного времени для размещения элементов систем стратегического сдерживания, атомных подводных лодок, для расположения систем ПРО. Российское государство во втором десятилетии XXI в. заметно продвинулось в вопросах обеспечения национальных интересов России в Арктике, своей безопасности.

Уменьшение площади арктических льдов в результате глобального потепления делает северные моря Северного Ледовитого океана сегодня доступными даже для американских авианосцев. Осенью 2018 г. в Норвегии, Финляндии состоялось одно из самых крупномасштабных учений НАТО после 1991 г. “Trident Juncture 2018” («Единый трезубец 2018»), в котором участвовали более 50 тыс. военнослужащих из 31 страны, 65 кораблей, включая американский авианосец «Гарри Трумэн». Руководители НАТО оправдывают военные маневры необходимостью сдерживания России в этом регионе. В СМИ стали появляться возможные сценарии развития военного конфликта в Арктике: перерастание частного экономического противоречия в локальный вооруженный конфликт без последующей эскалации или с последующей эскалацией, внезапная крупномасштабная агрессия, использование слабых сторон России в рамках гибридной войны, кибератак. В данной статье автор не касается угроз военной безопасности РФ в Арктическом регионе, эффективности деятельности ВМФ РФ, Северного флота и других видов вооруженных сил России в Арктике, проблем милитаризации арктического пространства и битвы за Арктику в той или иной форме [4, с. 50–59, 60–732; 5; 10; 11].

В XX–XXI вв. пока еще вполне цивилизованно проходит Великий передел Арктики. Однако если ранее в научных публикациях, средствах массовой коммуникации просто высказывались сомнения, будет ли Арктика зоной мира или ареной конфликтов, то примерно с 2014 г. таких сомнений остается все меньше, меняется тональность самих публикаций [2, с. 154–167; 9, с. 244–255]. Л. Г. Ивашов, президент Академии геополитических проблем, вполне обоснованно указывает на перманентные причины глобального противостояния в Арктике, учитывая, что в мире осталось всего три ресурсных района — Арктика, в меньшей степени Афганистан и Антарктида. В Афганистане главное для американцев — контроль над урановыми месторождениями, уран-235 сегодня в дефиците. Углеродородные ресурсы и редкоземельные металлы сосредоточены в Арктике. Американцы хотят принизить роль России в регионе, стать распорядителем и контролером всех арктических ресурсов и морских коммуникаций. XXI в. станет арктической эрой в истории человечества, в ходе которой будет переформатирована нынешняя геополитическая конструкция мира и создана новая. В Арктическом регионе в системе геополитических отношений складывается биполярная модель — Россия и все остальные претенденты. «Американцы, по сути, создают Арктическое НАТО», — отмечал Л. Г. Ивашов еще в 2018 г. [1].

В своих выступлениях, докладах политики, военные в США всю вину за обострение ситуации в Арктике «традиционно» возлагают на Россию. В докладе Дж. Клэппера (James R. Clapper), например, отмечались возрастающие угрозы для США от России, в том числе в Арктике, риск усиления конкуренции между арктическими и неарктическими странами за доступ к морским путям и ресурсам. Прогнозировалось, что Россия почти наверняка продолжит наращивать свое военное присутствие вдоль своего северного побережья, чтобы улучшить защиту периметра и контроль над своей исключительной экономической зоной; будет добиваться международной поддержки своей расширенной претензии на континентальный шельф и своего права управлять движением судов в пределах своей исключительной экономической зоны. В случае дальнейшего ухудшения российско-западных отношений Москва может стать более

склонной дезавуировать сложившиеся международные процессы или организации, касающиеся управления Арктикой, и действовать в одностороннем порядке для защиты этих интересов, — подчеркивалось в анализируемом американском докладе (19.02.2019) [12, с. 13].

Department of Defense (DoD) США опубликовало 6 июня 2019 г. “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, определивший военную стратегию США для Арктического региона в эпоху конкуренции. Стратегический фокус направлен на конкуренцию с Китаем и Россией как основной вызов долгосрочной безопасности и процветанию США. Доклад “The 2019 DoD Arctic Strategy” определяет три стратегических пути: Building Arctic awareness; Enhancing Arctic operations; Strengthening the rules-based order in the Arctic (создание арктической осведомленности; усиление арктических операций; укрепление основанного на правилах порядка в Арктике). Эти меры требуют срочных инвестиций для модернизации систем обороны в США, улучшения связи и разведки, поддержки миссий береговой охраны, усиления арктических операций, регулярных учений в Арктике, поддержки устойчивой инфраструктуры, укрепления основанного на правилах порядка в Арктике, сотрудничества с союзниками и партнерами для сдерживания агрессии, сохранения свободы морей. Каждое военное ведомство (ВВС, ВМФ, морская пехота, армия, Национальная гвардия) играет важнейшую роль в достижении целей и подходов, изложенных в арктической стратегии. При оценке среды безопасности Арктики в “2019 DoD Arctic Strategy” отмечаются как позитивные, так и проблемные тренды сотрудничества. Хотя непосредственная перспектива конфликта в Арктике, по оценке военного командования США, низкая, эти тренды могут негативно сказаться на нестабильности в регионе. Их динамика определяется ключевыми основными факторами:

- 1) Changing Physical Environment (изменения среды);
- 2) Multilateral Cooperation to Address Shared Interests and Challenges (многосторонняя кооперация для решения общих интересов и проблем);
- 3) Status of Arctic Sea Routes: Russia and Canada (статус арктических морских путей: Россия и Канада);
- 4) Increasing Military Activity (рост военной активности);
- 5) Attempts to Alter Arctic Governance through Economic Leverage (попытки изменить управление Арктикой с помощью системы экономических рычагов). США идентифицируют себя при этом как “Arctic nation” и не признают «никаких других претензий на статус Арктики ни от одного государства, кроме этих восьми государств»¹. В целом арктическая стратегия США целенаправленно действует против Китая и России, на их сдерживание не только в Арктике, но и в Европе, других регионах мира.

Арктическое пространство в настоящее время объективно остается конфликтным. Конфликты являются естественным состоянием всего глобального социума, любого общества-государства, регионального социума, муниципальной общины, организаций всех типов и форм, в том числе функционирующих в Арктическом регионе. «Не делай другим того, чего не желаешь себе» — это правило Конфуция как нельзя лучше подходит к уникальному пространству Арктики. Но, как и несколько десятков столетий тому назад, этот призыв остается гласом вопиющего в пустыне, всего лишь благим пожеланием в наше сложное и противоречивое время. К конфликтогенным в 2019 г. относились следующие факторы:

- a. Дания, Канада, Россия еще не имеют легитимных границ континентального шельфа в акватории СЛО, а США не ратифицировали даже UNCLOS (1982).
- b. Отсутствуют общие правила и договоренности о рыболовстве и других формах использования околополюсной области в самом центре СЛО, так называемой зоне ООН, хотя работа в этом направлении ведется.
- c. Не отработана правоприменительная практика прохода военных судов иностранных государств по акватории Северного морского пути, используя частично исключительную экономическую зону России, и функционирования Полярного шелкового пути.
- d. Принятый в 2017 г. Полярный кодекс пока не исполняется в полном объеме, возможно возникновение конфликтных ситуаций при использовании топлива для судов и по другим экологическим проблемам.

¹ 2019 DoD Arctic Strategy [Электронный ресурс]. URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>. P. 1–3 (дата обращения: 10.02.2020).

- e. Конфликтные ситуации, связанные с обеспечением безопасности, проведением учений, размещением ракет, АПЛ, военной деятельностью НАТО и России в Арктике.
- f. Активизация деятельности Военно-космических сил (ВКС) США с 18 июня 2018 г., поиски асимметричного преимущества (слабого звена) в условиях ведения постоянной кибервойны против России, создание киберугроз, кибератаки, в том числе в Арктике.
- g. Обострение информационно-психологической войны против России в СМИ, в международных отношениях по проблемам Арктики: фейки, постправда, провокации, угрозы, политико-экономические санкции, деятельность ВКС США.
- h. Не исключаются локальные конфликты по вопросам добычи и переработки нефти и газа, других природных богатств, развития инфраструктуры Арктики, но вопрос о большой войне (Big War) является пока предметом дискуссий¹.
- i. В российской Арктике остаются конфликтогенными внутренние социальные, этнокультурные, религиозные отношения, проблемы миграции и качества жизни населения, которые США могут использовать в качестве «слабого звена» в своей стратегии ВКС. В сфере экономики и геополитики преобладает подход к освоению природных богатств Арктики в интересах крупных госкомпаний и ТНК.

Участниками конфликтных ситуаций являются как целые государства, так и организации бизнеса. Даже в самых богатых и крупных российских организациях, работающих в Арктике (Газпром, Роснефть, Новатэк, Росатом, Совкомфлот, Сбербанк и др.), имеющиеся ресурсы ограничены. Необходимость их распределять, регулировать отношения собственности, как показывает практика, неизбежно ведет к возникновению конфликтных ситуаций во всех сферах жизнедеятельности. Конфликты постоянно воспроизводятся в межличностных отношениях между людьми, в семейно-бытовой сфере, различных видах человеческой деятельности. Мы все живем сегодня уже в ином мире, отличном от того, что был в 90-е гг. XX в. или в первом десятилетии XXI в.

Обострение международной ситуации в условиях нарастания киберугроз против России как бы в мирное время может негативно отразиться на реализации национальных проектов, росте экономики и жизнедеятельности населения в Российской Арктике. Военный конфликт в Арктике (Big War) в ближайшее время маловероятен. При этом А. А. Бартош обращает внимание на то, что комплекс угроз для России в Арктике носит гибридный характер и наряду с политико-дипломатическими и военно-силовыми мерами включает разнородные формы и методы информационного и кибернетического воздействия, угрозы от действий террористов и организованной преступности. Сформулирован очень важный тезис: «В Арктике против России ведется гибридная война, что требует соответствующих “гибридных” мер противодействия»². В ходе гибридной войны в Арктике каждый из участников реализует свои намерения без непосредственного применения вооруженных сил, без объявления войны. Готова ли Россия к противостоянию в Арктике как бы в «мирных» условиях гибридной войны, сегодня является ключевым вопросом. И речь здесь идет не об очередных масштабных учениях российских АПЛ, десантных кораблей в морях Северного Ледовитого океана или в Атлантике, не о военной мощи Северного флота. Готовы ли наши ВКС, российские организации всех форм и типов к отражению кибератак, минимизации киберугроз в Арктике? К внешним киберугрозам, как известно, относятся DoS/DDoS-атаки, вирусы, спам, фишинг и другие технологии.

И. Ф. Кефели в своих трудах подчеркивает, что **киберпространство** становится доступным для ведения боевых действий — наравне с землей, морем, воздухом и ближним космосом. **В гибридных войнах используется:**

1. Сетевое кибероружие, обеспечивающее доступ многофункциональных компьютерных программ в закрытые внутренние военные и гражданские сети противника, включающие критические объекты.

¹ Could the Next Big War Take Place in the Arctic? / by David Axe. 11.03.2019. Russia in the Arctic: Friend or Foe? / By Jennifer Loy. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.geopoliticalmonitor.com/russia-in-the-arctic-friend-or-foe/> (дата обращения: 10.02.2020).

² Бартош А. А. Гибридная война в Арктике // Мировая политика. 2018. № 3. С. 59–73. [Электронный ресурс]. URL: http://e-nota-bene.ru/wi/article_21010.html (дата обращения: 14.11.2019).

2. Коммуникационное кибероружие, которое представляет собой программный код, способный искажать и блокировать обмен сигналами между удаленным оператором и боевым роботом.
3. Предустановленное кибероружие, в элементную базу которого производителем закладывается управляющий софт с различного рода «логическими бомбами», способными выводить из строя кибероружие под воздействием внешних сигналов.
4. Проникающее кибероружие, базирующееся на целенаправленном изменении различных физических сред (акустической, оптической и др.), которое приводит к модификации сигналов, поступающих на внешние сенсорные датчики высокотехнологичных вооружений и приводящих к их выходу из строя.
5. Электромагнитное оружие, полностью выводящее из строя в ходе превентивного удара боевую технику, «выжигая» элементную базу наступательного вооружения противника. **В мирное время кибероперации — это диверсии, теракты, идеологическая обработка гражданского населения.** Информационно-психологическая война охватывает внутренний мир человека, его инстинкты, психику, чувства, эмоции, мысли, мировоззрение, индивидуальное и общественное сознание [3, с. 232–242].

Гибридная война в Арктическом регионе реально включает сегодня киберпространство, информационную, психологическую, правовую составляющие, дипломатию; целевое распространение фейков (ложной информации) в СМИ, ТВ, кино, искусстве; постоянное воздействие на культуру, менталитет населения; экономическое давление, взаимные угрозы и обвинения в сфере международного и национального права по вопросам использования Северного морского пути, границ арктического шельфа, экологии, рыболовства и другим. Политические и экономические санкции со стороны США и Европейского союза вводятся против людей, бизнеса, организаций, работающих в Российской Арктике. В системе гибридных войн против государств, народов и мировых цивилизаций широко используется «мягкая сила» [6]. Военное противостояние усиливается в форме роста бюджетов арктических государств США, Российской Федерации, Канады, Норвегии на обеспечение безопасности, военные учения, модернизацию вооружений, разработку военных доктрин. На таком геополитическом фоне особенно опасными в мирное время без всякого преувеличения становятся кибератаки, в том числе на энергетику, финансово-кредитные организации, крупные облачные хранилища¹.

В России Национальный координационный центр по компьютерным инцидентам (далее — НКЦКИ) был создан 24 июля 2018 г. В Положении о НКЦКИ говорится о том, что Центр организует и осуществляет обмен информацией о компьютерных инцидентах между субъектами критической информационной инфраструктуры, в том числе на международном уровне; осуществляет сбор, хранение и анализ информации о компьютерных инцидентах и компьютерных атаках, а также анализ эффективности мероприятий по обнаружению, предупреждению и ликвидации последствий компьютерных атак и реагированию на компьютерные инциденты.

Российская Арктика, как и любой другой регион мира, не застрахована сегодня от кибератак по самым разным поводам на информационные ресурсы (ИР) и критическую информационную инфраструктуру (КИИ). Нельзя забывать, что еще в последнем десятилетии прошлого века в ходе широких дискуссий и работы появились такие термины, как «кибервойна», High Modern War, «война космической эры», «гиперсовременная война», «война эпохи умных машин», «информационная война». Новая парадигма войны рассматривалась не только с узкоутилитарной позиции, но и в связи с философией, культурной антропологией и социологией, с охватом киберпространства + медиа. Не обязательно полностью уничтожать вооруженные силы или инфраструктуру, нужно лишь правильно и точно рассчитать, какие именно центры и в какой момент следует подвергнуть атаке, подчеркивал в те годы полковник ВВС США Джон Уорден. Электроэнергетические потери будут иметь разрушительное воздействие на стратегическую основу, что сделает ведение войны чрезвычайно трудным. Уорден обосновал концепцию об уязвимых центрах тяжести, о том, что любая страна среднего размера при поражении до пятисот ее объектов

¹ В России зафиксировали крупную кибератаку на кредитно-финансовые структуры. Эксперты определили основные объекты кибератак в 2019 г. Раскрыты подробности первой кибератаки США на Россию [Электронный ресурс]. URL: https://lenta.ru/news/2019/02/28/no_fun/ (дата обращения: 11.03.2019).

может быть полностью парализована (Warden J. The Enemy as a System. *Airpower Journal*, Spring 1995) [8, с. 12, 14–15]. Фактически эти идеи были апробированы в ходе боевых действий в Ираке, Сомали, Боснии, Югославии. Среди асимметричных подходов, включаемых в стратегию непрямого воздействия на противника, следует отметить “Net-Centric Warfare” — это сугубо военная концепция, повлиявшая на изменение инфраструктуры Пентагона, а также военную стратегию США. “Netwar” также связана с императивами информационной эры, постмодерна и глобализации.

Американские спецслужбы уже не первый год обвиняют российских хакеров якобы во внедрении в американские системы, в том числе энергетические, опасного программного обеспечения. В 2008 г. Россия как бы проникла в секретные сети связи Пентагона, и это привело к созданию киберкомандования США. В конце первого президентского срока Обамы официальные лица начали сообщать о русской хакерской группе, известной частным исследователям в области безопасности под названием “Energetic Bear и Drag on fly”. Данная хакерская группа якобы взломала в 2014 г. обновления программного обеспечения сотен систем, имеющих доступ к управлению электроснабжением. Сообщалось также о кибератаке на западе Украины в декабре 2015 г. (In December 2015, a Russian intelligence unit shut off power to hundreds of thousands of people in western Ukraine.) Все эти и другие обвинения подобного рода требуют убедительных доказательств. Возникает вопрос: фейки это, явная ложь или полуправда? Президент США Д. Трамп обвинил, например, газету “New York Times” в государственной измене, что публикация дезинформирует общественность.

На самом деле в США, согласно публикации в газете “The New York Times” 15 июня 2019 г., по словам действующих и бывших государственных чиновников, действия в отношении кибербезопасности российских энергетических сетей проводятся по меньшей мере с 2012 г. Однако в последнее время стратегия приобрела более наступательный характер и включает в себя размещение вредоносного программного обеспечения внутри российской системы на такой глубине и с такой агрессивностью, которые раньше никогда не применялись. Активизировали цифровые вторжения в российскую электроэнергетическую систему в качестве предупреждения президенту Владимиру Путину и демонстрации того, как администрация Трампа использует новые власти для более агрессивного развертывания киберинструментов¹. В соответствии с документом «Президентский меморандум о национальной безопасности 13» (NSPM, 2018), Президент США делегировал генералу Полу М. Накасоне гораздо больше свободы действий для проведения наступательных онлайн-операций без получения одобрения президента. Группа Совета национальной безопасности работает над реализацией киберстратегии администрации Трампа в космосе. Киберкомандование США более тесно работает с энергетическим сектором и Министерством энергетики в случае злонамеренной или катастрофической кибератаки. Команды CNMF наблюдают за конкретными противниками и работают над тем, чтобы атаковать этих игроков, прежде чем они достигнут американского киберпространства.

Если Рубикон действительно перейден, то угрозы кибератак рискуют перерасти в ежедневную холодную войну в киберпространстве между Вашингтоном и Москвой [7]. В этой войне принимают участие Китай и другие страны. В 2017 г. министры обороны Европейского союза приняли участие в первой в истории союза кибертренировке, во время которой они отвечали на имитацию хакерской атаки на одну из военных миссий блока за рубежом². Кибератаки становятся главной частью гибридной войны, включающей также информационную, психологическую составляющие, сетевые войны.

Российская Арктика не только не застрахована от кибератак, сетевых войн, но их последствия здесь могут быть самыми ужасными в условиях гибридной войны XXI в. Трудно даже представить те негативные последствия, которые могут наступить в результате кибератак на атомные АЭС в Мурманске, Певеке, объекты теплоснабжения, расположенные в Российской Арктике. Значительный ущерб могут нанести киберпреступления с целью получения нелегальных доходов, которые несут угрозы утраты денег, имущества, квартир любому гражданину, особенно людям старших поколений, недостаточно приспособленных к использованию цифровых технологий.

¹ U.S. Escalates Online Attacks on Russian’s Power Grid. By David E. Sanger and Nicole Perloth // The New York Times. June 15, 2019.

² ЕС проведет «военные игры» для подготовки к кибератакам из России и Китая [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unian.net/science/10600083-es-provedet-voennye-igr-y-dlya-podgotovki-k-kiberatakam-iz-rossii-i-kitaya.html> (дата обращения: 11.03.2019).

Задача добыть информацию, содержащуюся в цифровой форме, стоит сегодня как перед вполне легальными сотрудниками спецслужб и разработчиками программного обеспечения, так и перед киберпреступниками — людьми, которые крадут данные с целью наживы, превратили этот промысел в свой бизнес, включая естественно и Арктический регион. Современное хакерское сообщество глобального социума состоит из 14 объединений, имеющих четкую специализацию, связанных между собой в Интернете и Даркнете (см. рисунок).



Рис. Хакерское сообщество глобального социума¹

DarkNet — темный слой Интернета, обеспечивающий более высокую степень анонимности. В нем сконцентрированы сообщества, занимающиеся незаконной деятельностью — торговлей оружием, наркотиками, банковскими картами. В лаборатории Касперского посчитали, что количество хакеров, ведущих свою деятельность в настоящий момент по всему миру, достигает десятков тысяч, в том числе высококвалифицированные программисты, которые обладают серьезным техническим обеспечением, могут находить неустранимые уязвимости, против которых еще не разработаны защитные механизмы. Самая крупная по числу участников группировка занимается финансовыми киберпреступлениями, а самая технически оснащенная — группа создателей шпионских программ².

Вице-президент по информационной безопасности ПАО «Ростелеком» И. В. Ляпунов обобщает, что количество кибератак в России в 2018 г. увеличилось почти вдвое, а бюджет российской «скрытой сети» и хакеров превысил 2 млрд руб. Он отмечал как массовый характер кибератак, так и целевые таргетированные атаки, направленные на получение денег. 75% кибератак затрагивают финансовые

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.toprnews.com/wp-content/uploads/2019/04/175.jpg> (дата обращения: 11.03.2019).

² [Электронный ресурс]. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/210368987> (дата обращения: 29.04.2019).

организации, интернет-торговлю, игровой бизнес, а в последнее время целью атак становятся инфраструктурные объекты. За последние полтора года проявилась очень серьезная тенденция — сейчас достаточное количество целевых атак направлены на критическую информационную инфраструктуру: системы управления опасными производствами, системы жизнеобеспечения, системы государственного управления. Возник термин «политически мотивированных атак»: «Цель атакующих — это получение контроля и точки присутствия в этой критической информационной инфраструктуре»¹.

Таким образом, кибератаки на Россию создают в настоящее время конфликтное киберпространство, затрагивая Арктику. В настоящее время Арктика объективно становится перманентным конфликтным киберпространством, в том числе объектом политически мотивированных кибератак на критическую информационную инфраструктуру. Кроме этого, активизируются киберпреступления хакеров с целью получения нелегальных доходов, которые несут угрозы утраты денег, имущества населением Российской Арктики.

Литература

1. *Ивашов Л.* Разворачивается глобальное противостояние за обладание арктическими ресурсами. 23 октября 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://izborsk-club.ru/16019> (дата обращения: 02.02.2020)].
2. *Карякин В. В.* Природные ресурсы Арктики — источник конфликтогенности и вызовов региональной стабильности // Обеспечение национальных интересов России в Арктике: Труды НИО Института военной истории. Т. 9. Кн. 1. СПб, 2014.
3. *Кефели И. Ф.* Информационно-психологическое противоборство в киберпространстве: геополитический ракурс // Новые горизонты глобального мира : сб. науч. трудов. Балт. гос. техн. ун-т. СПб., 2015.
4. *Королев В. И.* Военно-морская деятельность России в Арктике // Обеспечение национальных интересов России в Арктике: Труды НИО Института военной истории. Т. 9. Кн. 1. СПб, 2014.
5. *Креницкий Ю.* ВКС России в борьбе за Арктику // Журнал ВКС. 2016, декабрь. № 3–4 (88–89).
6. *Мягкая сила в международных отношениях* : сб. науч. трудов под редакцией Л. Г. Ивашова. М., 2018. 290 с.
7. *Подругина В., Вавина Е., Петлевой В.* Спецслужбы США готовятся к атакам на российские энергетические сети // Ведомости. 2019. 16 июня.
8. *Савин Л. В.* Сетецентричная и сетевая война. Введение в концепцию. М. : Евразийское движение, 2011.
9. *Янг О. Р.* Арктика в будущем: арена конфликтов или зона мира? Обзор публикаций // Вестник Москов. ун-та. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 2.
10. Areas of (no) Conflict in the Arctic. Published at: Apr 24. 2018 / From Kathrin Stephen [Электронный ресурс]. URL: <https://www.highnorthnews.com/en/areas-no-conflict-arctic> (дата обращения: 24.08.2018)].
11. Military Capabilities in the Arctic: a New Cold War in the High North? / Siemon T. Wezeman. SIPRI Background Paper. October 2016. 24 p.
12. Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community / James R. Clapper, Director of National Intelligence. February 9, 2016. P. 13.

Об авторе:

Лукин Юрий Федорович, профессор, доктор исторических наук, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, действительный член Академии геополитических проблем (Архангельск, Российская Федерация); lukin.yury@mail.ru

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://interesnoe.me/source-72009603/post-4496384> (дата обращения: 18.04.2019).

References

1. *Ivashov L.* Razvorachivaetsya global'noe protivostoyanie za obladanie arkticheskimi resursami. 23 oktyabrya 2018 g. [Elektronnyi resurs]. URL: <https://izborsk-club.ru/16019> (data obrashcheniya: 02.02.2020)].
2. *Karyakin V. V.* Prirodnye resursy Arktiki — istochnik konfliktogennosti i vyzovov regional'noi stabil'nosti // Obespechenie natsional'nykh interesov Rossii v Arktike: Trudy NIO Instituta voennoi istorii. T. 9. Kn. 1. SPb, 2014.
3. *Kefeli I. F.* Informatsionno-psikhologicheskoe protivoborstvo v kiberprostranstve: geopoliticheskii rakurs // Novye gorizonty global'nogo mira : sb. nauch. trudov. Balt. gos. tekhn. un-t. SPb., 2015.
4. *Korolev V. I.* Voенно-morskaya deyatel'nost' Rossii v Arktike // Obespechenie natsional'nykh interesov Rossii v Arktike: Trudy NIO Instituta voennoi istorii. T. 9. Kn. 1. SPb, 2014.
5. *Krinitckii Yu.* VKS Rossii v bor'be za Arktiku // Zhurnal VKS. 2016, dekabr'. № 3–4 (88–89).
6. *Myagkaya sila v mezhdunarodnykh otnosheniyakh* : sb. nauch. trudov pod redaktsiei L. G. Ivashova. M., 2018. 290 s.
7. *Podrugina V., Vavina E., Petlevoi V.* Spetssluzhby SShA gotovyatsya k atakam na rossiiskie energeticheskie seti // Vedomosti. 2019. 16 iyunya.
8. *Savin L. V.* Setetsentrichnaya i setevaya voina. Vvedenie v kontseptsiyu. M. : Evraziiskoe dvizhenie, 2011.
9. *Yang O. R.* Arktika v budushchem: arena konfliktov ili zona mira? Obzor publikatsii // Vestnik Moskov. un-ta. Seriya 25. Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika. 2011. № 2.
10. Areas of (no) Conflict in the Arctic. Published at: Apr. 24 2018 / From Kathrin Stephen [Elektronnyi resurs]. URL: <https://www.highnorthnews.com/en/areas-no-conflict-arctic> (data obrashcheniya: 24.08.2018)].
11. Military Capabilities in the Arctic: a New Cold War in the High North? / Siemon T. Wezeman. SIPRI Background Paper. October 2016. 24 p.
12. Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community / James R. Clapper, Director of National Intelligence. February 9, 2016. P. 13.

About the author:

Yuri F. Lukin, Professor, doctor of historical Sciences, Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation (Arkhangelsk, Russian Federation), Full Member of the Academy of Geopolitical Problems; lukin.yury@mail.ru

Транспортная проблема в приднестровском урегулировании: «дипломатия принуждения» вместо «тактики малых шагов»

Шевчук Н. В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Северо-Западный институт управления, Санкт-Петербург, Российская Федерация; sht-nina@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Автор анализирует возникшие в процессе молдавско-приднестровского урегулирования новые осложнения, выделяя проблему свободы передвижения людей, товаров и услуг и показывая причины, приведшие к обмену так называемыми транспортными санкциями. Особое внимание в статье уделяется украинскому фактору в целом и вопросу организации совместного молдавско-украинского погранично-таможенного контроля на приднестровском участке границы в частности. По мнению автора, приостановление сторонами конфликта взаимных транспортных санкций носит временный характер, а одностороннее изменение Молдовой режима внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов Приднестровья послужит новым импульсом к эскалации конфликта. Молдова будет использовать нововведение как «кнут», чтобы подвигнуть приднестровские предприятия перейти теперь еще и под транспортную юрисдикцию Молдовы, то есть получить молдавские номера, молдавские водительские удостоверения и другие сопутствующие документы взамен приднестровских. Кроме того, автор приходит к выводу об ослаблении роли России в процессе нормализации приднестровско-молдавских отношений и в регионе конфликта в целом.

Ключевые слова: конфликт в Приднестровье, переговорный процесс, урегулирование конфликта, санкции, дипломатия принуждения, тактика малых шагов, Россия, Молдова, Украина, ЕС, переговоры

Transport Problem in the Transnistrian Settlement: “Coercive Diplomacy” Instead of “Small-step Tactics”

Nina V. Shevchuk

North-West Institute of Management, branch of RANEPA, Saint Petersburg, Russian Federation;
sht-nina@yandex.ru

ABSTRACT

The author analyzes new complications that have arisen in the Moldovan-Transnistrian process, highlighting the problem concerning freedom of movement of people, goods and services and showing the reasons that led to the exchange of so-called transport sanctions. Particular attention in the article is paid to the Ukrainian factor and the issue of organizing a joint Moldovan-Ukrainian border and customs control on the Transnistrian section of the border. According to the author, the suspension of mutual transport sanctions by the parties to the aggrieved parties is temporary, and the unilateral change made by Moldova in current regime of foreign economic activity of the Transnistria's economic entities will serve as a new impetus for the escalation of the conflict. Moldova will use the innovation as a “stick” in order to encourage Transnistrian enterprises to transfer transnistrians also to the transport jurisdiction of Moldova, that is, to obtain Moldovan license plates, Moldovan driver's licenses and other related documents to replace Transnistrian ones. In addition, the author comes to the conclusion that

the role of Russia is weakening in the process of normalization of the Transdnistrian-Moldavian relations and in the conflict region.

Keywords: conflict in Transdnistria, the negotiation process, conflict resolution, sanctions, coercive diplomacy, small-steps tactics, Russia, Moldova, Ukraine, the EU, negotiations

Процесс урегулирования «замороженного» молдавско-приднестровского конфликта длится уже двадцать пять лет. За эти годы посредниками предложены десятки планов урегулирования и инициатив, а сами стороны предпринимали различные тактики: от шантажа и блокад до выработки мер укрепления доверия и тактики «малых шагов» [3, с. 33]. Приблизиться к окончательной формуле мирного политического урегулирования конфликта в Приднестровье пока не удалось. Хрупкий мир гарантирован проводимой в регионе конфликта под эгидой России миротворческой операцией, а ситуация в переговорном процессе как на многостороннем уровне в формате «5 + 2», так и на двустороннем стагнирует.

События в молдавско-приднестровском урегулировании в последние месяцы минувшего года сигнализировали о серьезных осложнениях в отношениях сторон конфликта. Осенью диалог был серьезно подорван неурегулированным по сей день «банковским кризисом», возникшим когда Кишинев заблокировал банковские счета приднестровских хозяйствующих субъектов. А в самом начале нового года добавились новые вызовы. Эскалации конфликта послужили ограничения в области свободы передвижения, внесшие еще один элемент в активно продвигаемую в регионе конфликта «дипломатию принуждения».

Так, 10 января 2020 г. Молдова ввела запрет на пересечение молдавско-украинской границы для транспортных средств с приднестровскими номерными знаками. Это делало приднестровцев по сути невыездными и касалось всех жителей непризнанной республики, не получивших нейтральные номера, договоренность о которых ранее была достигнута сторонами конфликта¹. К началу 2020 г. на нейтральные номера перешли всего пять тысяч приднестровских транспортных средств, что составляет не более пяти процентов приднестровских автовладельцев. «Подводным камнем» здесь стало то, что Молдова не позволяет получить нейтральные номера владельцам приднестровских водительских прав. В то же время стать обладателем молдавских удостоверений могут не все желающие. Такие действия Кишинева направлены и на принудительную паспортизацию приднестровцев, так как молдавские законы требуют предъявления паспорта этой страны или вида на жительство для получения молдавских водительских прав. Сотни тысяч приднестровцев — граждане России, которым Кишинев хотел бы выдать свои паспорта вне зависимости от их воли. При таком сценарии получается, что желающие свободно передвигаться по Молдове и за ее пределами должны стать гражданами Молдовы, получить молдавские права и отказаться от приднестровских номерных знаков. В МИД ПМР также указывали на то, что Молдова извлекает из данной проблемной ситуации финансовую прибыль, создавая дополнительные материальные обременения приднестровцам. По информации приднестровского внешнеполитического ведомства, в Приднестровье порядка ста тысяч водителей. На замене их водительских удостоверений, за которую молдавское агентство публичных услуг берет 800–1000 молдавских леев (50–60 долл. США), Молдова может получить более 5 млн долл. США².

В самом начале январского транспортного кризиса официальный Кишинев сообщил о координации действий с Киевом³, назвав такие транспортные нововведения «тестовым режимом» и объяснив введение санкций необходимостью «подвинуть приднестровских автовладельцев получать нейтральные номера и водительские права установленного образца»⁴. Тирасполь, в свою очередь, предприняв ряд

¹ Протокольное решение об участии транспортных средств из Приднестровья, не осуществляющих коммерческую деятельность, в международном дорожном движении 24.04.2018 [Электронный ресурс] // сайт МИД ПМР. URL: http://mid.gospmr.org/misc/docs_rrgos/2018-04-24%20-%20Протокольное%20решение%20об%20участии%20транспортных%20средств%20из%20Приднестровья,%20не%20осущ.%20коммерческую%20деятельность.pdf (дата обращения: 20.01.2019).

² Приднестровье приостанавливает ограничения, но остается наготове [Электронный ресурс] // сайт ИА «Евразия Дэйли». URL: <https://eadaily.com/ru/news/2020/01/22/pridnestrove-priostanavlivaet-ogranicheniya-no-ostaetsya-nagotove> (дата обращения: 20.01.2019).

³ Тактика принуждения. Зачем Молдова объявила войну приднестровским автолюбителям? [Электронный ресурс] // сайт ИА «Новости Приднестровья». URL: <https://novostipmr.com/ru/news/20-01-16/taktika-prinuzhdeniya-zachem-moldova-obyavila-voynu> (дата обращения: 20.01.2019).

⁴ «Зеркальный» ответ. Тирасполь запретит автомобилям с молдавскими номерами выезжать на Украину через Приднестровье [Электронный ресурс] // сайт ИА «Ньюсмейкер». URL: <https://newsmaker.md/rus/novosti/zerkalnyy-otvet-tiraspol-zapretit-avtomobilyam-s-moldavskimi-nomerami-vyezhat-na-ukrainu-cherez-pridnestrove/> (дата обращения: 20.01.2019).

безуспешных попыток убедить Кишинев в снятии санкций, 16 января сообщил о «зеркальных ответных мерах» и запрете с 24 января автомобилям с молдавскими номерами, которыми управляют водители с молдавскими правами, пересекать приднестровский участок молдавско-украинской границы. В Приднестровье предупредили, что данная мера будет действовать до момента снятия молдавских транспортных санкций. Конечно, последствия от таких мер, будь они введены, для молдавских автовладельцев нельзя было бы считать «зеркальными», потому что они не стали бы блокадными и сопоставимыми по степени причиненных молдавским автовладельцам неудобств. Ведь на приднестровский участок границы с Украиной приходится лишь три пункта пропуска из более чем десяти КПП на молдавско-украинской границе. Тем не менее это создало бы серьезные проблемы для передвижения. В среднем в сутки транзитом через Приднестровье на Украину перемещаются более двух сотен транспортных средств, а в курортное время такой трафик увеличивается в несколько раз. Кроме того, под ограничения попали бы молдавские перевозчики, ежедневно совершающие в сторону Украины более десяти регулярных рейсов. При этом не ясно, как в случае реализации приднестровской стороной ответных санкций обстояло бы дело с владельцами молдавских водительских прав, проживающими в самом Приднестровье. Ясно, что упомянутые выше пять тысяч жителей непризнанной республики были вынуждены получить молдавские документы для нейтральных номеров, без которых никак не выехать, например, в ЕС.

В решение проблемы включились главы Молдовы и Приднестровья, которые 17 января 2020 г. обсудили проблемы в транспортной сфере в телефонном разговоре. Это вселяло очень осторожный оптимизм, потому что итоги общения были представлены по-разному. Так, президент Молдовы Игорь Додон на своей странице в «Фейсбуке» сообщил о состоявшемся телефонном разговоре с приднестровским визави и договоренности «поручить профильным ведомствам срочно найти решение»¹. А тираспольские официальные источники сообщили о том, что Игорь Додон «проинформировал президента ПМР о готовности отменить введенные ограничения и заверил, что соответствующее решение вступит в силу на следующей неделе, что исключит необходимость практической реализации приднестровской стороной ответных мер, о которых было заявлено»². Все же очаг напряженности удалось погасить. Молдавский премьер Ион Кику сделал ряд заявлений, объяснив неосторожные действия Кишинева инициативой Украины, которая, по его словам, планирует закрыть свои границы для приднестровцев уже с 1 апреля этого года³. В эфире местного телеканала молдавский президент Игорь Додон такие планы Украины подтвердил, объяснив действия Молдовы желанием помочь приднестровцам⁴.

На Украине от официальных комментариев воздержались. Тирасполь же после консультаций с Киевом сообщил, что молдавская сторона пытается перевалить груз ответственности за неадекватность своих действия на Украину. Приднестровский министр иностранных дел Виталий Игнатъев заявил, что реакция Киева будет и ответ Кишиневу «найдет свое отражение в позиции украинской стороны»⁵. К февралю 2020 г. кризис был погашен, но обе стороны конфликта не отменили санкции, а подчеркнуто заявили об их «приостановлении».

В этом контексте важно то, что обострившийся в начале 2020 г. транспортный вопрос обременен еще одним проблемным кейсом — совместными молдавско-украинскими погранично-таможенными постами. Так называемая «вторая фаза» этого запущенного в 2015 г. проекта должна была наступить уже 1 февраля 2020 г. и грозила ужесточением блокады Приднестровья. И хотя Тирасполю удалось убедить Кишинев отсрочить такие планы до 1 августа, «домоклов меч» остается висеть.

¹ [Электронный ресурс]. Страница Игоря Додона в сети «Фейсбук». URL: <https://www.facebook.com/dodon.igor/posts/3998587150167260> (дата обращения: 20.01.2019).

² Президенты ПМР и РМ обсудили ситуацию, сложившуюся в транспортной сфере [Электронный ресурс] // сайт МИД ПМР. URL: <http://mfa-pmr.org/ru/node/7709> (дата обращения: 20.01.2019).

³ В Приднестровье заявили, что Молдавия перекладывает на Украину вину за транспортный кризис [Электронный ресурс] // сайт ИА «ТАСС». URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7564635> (дата обращения: 20.01.2019).

⁴ Игорь Додон ответил на вопрос об уступках Тирасполю в вопросе о транспорте [Электронный ресурс] // сайт ИА «Пойнт». URL: <https://point.md/ru/novosti/politika/igor-dodon-otvetil-na-vopros-ob-ustupkakh-tiraspoliu-v-voprose-o-transporte> (дата обращения: 20.01.2019).

⁵ Молдавия готова продолжить «войну номеров», но под ответственность Украины [Электронный ресурс] // сайт ИА «Евразия Дэйли». URL: <https://eadaily.com/ru/news/2020/01/21/moldaviya-gotova-prodolzhit-voynu-nomerov-no-pod-otvetstvennost-ukrainy> (дата обращения: 20.01.2019).

Во-первых, проблемы возникнут у приднестровских транспортных компаний, осуществляющих международные перевозки, поскольку Украина обещает пропускать только транспорт с нейтральными номерными знаками, а при заключении договоренности об этих знаках в 2017 г. Тирасполь упустил из виду вопрос о перевозчиках. То есть проехать смогут только физические лица.

Во-вторых, профильными экспертами сторон до сих пор не согласованы параметры импорта грузов в Приднестровье, что, по утверждению приднестровских дипломатов, с 1 августа поставит под угрозу поставки значительного числа категорий товаров, включая медикаменты и продукты питания¹.

Незамеченной из-за транспортной проблемы осталась еще одна односторонняя мера Молдовы. Речь о решении молдавского правительства продлить до февраля 2021 г. введенный в 2006 г. так называемый особый режим внешнеэкономической деятельности для приднестровских компаний, зарегистрированных в Молдове². Стоит напомнить, что тогда, в 2006-м, сумев договориться с Украиной о блокаде Приднестровья, Молдова увязала для экспортно-ориентированного приднестровского бизнеса возможность существовать с полным его подчинением молдавской юрисдикции, то есть с необходимостью получить помимо приднестровской еще и молдавскую регистрацию. «Пряниками» в этой «дипломатии принуждения» стали: решение Молдовы освободить такие предприятия от таможенных и других сборов и решение Европейского союза предоставить для товаров этих предприятий льготный режим в виде торговых преференций на европейском рынке.

Принятое молдавским правительством новое решение может стать еще одним «детонатором» для и без того осложнившегося молдавско-приднестровского диалога, поскольку в отличие от прежних решений о пролонгации режима 2006 г. появилась важная оговорка. Действующий режим ВЭД продлевается только при условии, что зарегистрированные в Молдове приднестровские компании импортируют или экспортируют свои товары через «определенные контрольно-пропускные пункты на молдавско-украинской границе». Такое «казнить нельзя помиловать» (если только не будет принято решение об очередной «заморозке» упомянутой выше «второй фазы» молдавско-украинского погранично-таможенного проекта) означает, что с 1 августа 2020 г. приднестровские товары или, например, сырье для их производства смогут выезжать и въезжать только через пункты совместного молдавско-украинского таможенного контроля, пересекать которые без нейтральных номеров нельзя.

Так Молдова ограничит особый режим ВЭД для приднестровского бизнеса, используя его как «кнут», чтобы подвигнуть приднестровские предприятия перейти теперь еще и под транспортную юрисдикцию Молдовы, то есть получить молдавские номера, молдавские водительские удостоверения и другие сопутствующие документы взамен приднестровских.

В период обострения «транспортного кризиса» Россия — гарант в приднестровском урегулировании — воздержалась от официальных комментариев. В периоды прежних обострений молдавско-приднестровских противоречий российская дипломатия указывала сторонам конфликта на необходимость придерживаться «тактики малых шагов», которая была инициирована в 2012 г. при перезапуске переговоров после почти шестилетней паузы в официальной работе формата «5 + 2» и принесла немало реальных результатов [2, с. 82]. Тем не менее с тех пор роль России в молдавско-приднестровском урегулировании поступательно ослабевала, причем, как представляется, не без участия самого Приднестровья.

Во-первых, в 2016 г. власть в непризнанной республике объявила, что предпочитает поддержанной Россией «тактике малых шагов» практику «больших дел», и стала чередовать обвинительную риторику в адрес Москвы, существенно уменьшившей финансовую помощь региону, с перепалками с пророссийским лидером Молдовы Игорем Додоном. В 2017-м, электорально важном для Додона году, Приднестровье демонстративно пошло на целый ряд договоренностей с Молдовой, отдав так называемый «успех на треке урегулирования» его политическим оппонентам — правительству, контролируемому тогда молдавским олигархом, главой демпартии Владом Плахотнюком.

¹ В Тирасполе прошла встреча представителей по политическим вопросам [Электронный ресурс] //сайт МИД ПМР. URL: <http://mfa-pmr.org/ru/node/7692> (дата обращения: 20.01.2019).

² Постановление Правительства РМ от 15.01.2020 [Электронный ресурс] // официальный сайт Правительства РМ. URL: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subject08_17.pdf (дата обращения: 20.01.2019).

Пять соглашений, касавшихся весьма конфликтных и застарелых проблем, были подписаны не в привычном для урегулирования формате «5 + 2», где ключевую роль традиционно играет Россия, а в двустороннем формате «1 + 1», то есть формально вне переговорного процесса вообще. Среди, казалось бы, улаженных вопросов были и стратегически важные — открытие поврежденного во время войны в 1992 г. моста через реку Днестр в контролируемой при содействии России Зоне безопасности (прим.: под контролем миротворческой операцией) и учреждение нейтральных номерных знаков для приднестровского автотранспорта. На символическое открытие моста приднестровский президент Вадим Красносельский пригласил не своего пророссийского визави Игоря Додона, а оппонировавшего ему премьера — представителя партии Влада Плахотнюка — Павла Филипа.

Эти договоренности достигались на фоне учреждения на приднестровском участке украинской границы совместного молдавско-украинского погранично-таможенного контроля и участвовавших требований молдавской стороны о выводе российских военных и трансформации проводимой под эгидой России миротворческой миссии в миссию гражданских наблюдателей. Год был ознаменован еще и совместными усилиями Кишинева и Киева по блокированию обеспечения миротворческой операции необходимыми условиями для полноценной реализации мандата, а также объявлением персонами нон-грата ряда российских дипломатов, являвшихся членами Объединенной контрольной комиссии — руководящего органа миротворческой операции¹. Позже, когда в Тирасполе осознали, что в ответ на его уступки Кишинев не спешит делать обещанные шаги навстречу, посол по особым поручениям МИД России, глава российской делегации в «5 + 2» Сергей Губарев в ходе встречи с приднестровским руководством скажет о таком «движении вперед» так: «Гладко было на бумаге, да забыли про овраги»².

Во-вторых, ослабление роли России в Приднестровье можно объяснить европеизацией приднестровской внешней торговли, что стало неизбежным итогом начатой в 2006 г. принудительной переориентации приднестровского экспорта на европейский рынок с помощью уже упомянутых «пряников» — молдавской регистрации приднестровских участников ВЭД и европейских торговых преференций. Большинство бюджетобразующих предприятий Приднестровья принадлежат местному холдингу «Шериф», контролирующему местные элиты, и находятся теперь во вполне объяснимой зависимости от другого игрока в приднестровском урегулировании — подключившегося к переговорам в 2005 г. Европейского союза.

Однако, несмотря на указанные обстоятельства, представляется, что у России сейчас много больше шансов включиться в процесс по снижению эскалации, так как недавняя «дипломатическая революция» в Кишиневе, в ходе которой дипломатии России, ЕС и США удалось способствовать реформированию власти в Молдове и разрушению «режима Плахотнюка», объективно усилила молдавского президента. Последнему, к слову, предстоит очередной электоральный «экзамен», сдать который без российской поддержки, как показывает практика, почти невозможно. Нужно отметить, что в экспертных кругах, как в Приднестровье, так и в России, высказываются мнения о том, что России необходимо активизироваться и предложить новые форматы урегулирования приднестровского конфликта [1, с. 99]. Тем не менее видится, что потенциал поддерживаемой Россией «тактики малых шагов», реализуемой при участии международных посредников в рамках многостороннего переговорного процесса, еще может сослужить сторонам конфликта «добрую службу».

Литература

1. Харитоновна Н. И. Специфика переговорного процесса по политическому урегулированию приднестровского конфликта в контексте украинского кризиса (2014–2018 гг.) // Среднерусский вестник общественных наук. 2019. Т. 14. № 2. С. 85–99.

¹ Молдова объявила пять российских дипломатов персонами нон-грата [Электронный ресурс] // сайт ИА «Ной». URL: https://noi.md/ru/news_id/225174 (дата обращения: 20.01.2019).

² Вадим Красносельский и Сергей Губарев обсудили ход реализации договоренностей, достигнутых Приднестровьем и Молдовой [Электронный ресурс] //сайт ИА «Новости Приднестровья». URL: <https://novostipmr.com/ru/news/18-10-02/vadim-krasnoselskiy-i-sergey-gubarev-obsudili-hod-realizacii> (дата обращения: 20.01.2019).

2. *Шевчук Н. В.* Приднестровье и Молдова: европеизация урегулирования // Проблемы стран постсоветского пространства, Центральной и Юго-Восточной Европы. Сборник научных статей. Под общ. ред. А. А. Слинько; отв. ред. О. Ю. Михалев, В. И. Сальников. Воронеж, 2018.
3. *Штански Н. В.* Особенности урегулирования «конфликтов идентичности»: казус Приднестровья // Международные процессы. 2014. № 36–37. С. 33–50.

Об авторе:

Шевчук Нина Викторовна, доцент кафедры международных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; sht-nina@yandex.ru

References

1. *Kharitonova N. I.* Spetsifika peregovornogo protsessa po politicheskomu uregulirovaniyu pridnestrovskogo konflikta v kontekste ukrainskogo krizisa (2014–2018 gg.) // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk. 2019. T. 14. № 2. S. 85–99.
2. *Shevchuk N. V.* Pridnestrov'e i Moldova: evropeizatsiya uregulirovaniya // Problemy stran postsovetskogo prostranstva, Tsentral'noi i Yugo-Vostochnoi Evropy. Sbornik nauchnykh statei. Pod obshch. red. A. A. Slin'ko; отв. ред. О. Ю. Михалев, В. И. Сальников. Воронеж, 2018.
3. *Shtanski N. V.* Osobennosti uregulirovaniya "konfliktov identichnosti": kazus Pridnestrov'ya // Mezhdunarodnye protsessy. 2014. № 36–37. S. 33–50.

About the author:

Nina V. Shevchuk, Associate Professor at the Faculty of International Relations of North-West Institute of Management, branch of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation), Candidate of Political Sciences; sht-nina@yandex.ru

Eurasian Economic Union: Multi-level Governance in the Context of Supranationalism and Nation States

Yana Glittova, Andrey V. Toropygin*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint Petersburg, Russian Federation; *toropyginav@mail.ru

ABSTRACT

As the title implies the article deals the analysis of the Eurasian Economic Union functioning as a system. It is analysed the role of the EAEU institutions as well as areas of interaction. It is revealed the limits of authorities of the Union. It is identified EAEU multi-level governance at vertical (multiple levels) and at horizontal level (multiple actors). One of the key issues of this paper is to identify levels of competencies and accountabilities shared between EAEU institutions and nation states. It is demonstrated that intergovernmental, supranational and nation states decision-making processes applied within EAEU is effective. It is stressed that EAEU multi-level governance is very balanced and efficient. It is highlighted a role of EAEU common policies. It is emphasised that nation states are primary actors in Eurasian integration process. It is demonstrated an economic growth, deepening of Eurasian integration and its further development. It is underlined Union's external relations, the effect of the EAEU policies and the role of the EAEU at a global level.

Keywords: Eurasian Economic Union, Eurasian integration process, multi-level governance, nation states, intergovernmentalism, supranationalism, common policies

Евразийский экономический союз: многоуровневое управление в контексте наднациональности и суверенитета государств-членов

Глиттова Я., Торопыгин А. В.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *toropyginav@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу функционирования Евразийского экономического союза как системы. В ходе исследования проанализирована роль институтов ЕАЭС, а также сферы взаимодействия. Раскрыты пределы полномочий Союза. Выявлено многоуровневое управление ЕАЭС на вертикальном уровне (множество уровней) и на горизонтальном уровне (множество субъектов). Одним из ключевых вопросов статьи является анализ компетенций и ответственностей, которые разделены между органами ЕАЭС и национальными государствами. Данный анализ демонстрирует эффективность процессов принятия решений на межправительственном, наднациональном и национальном уровнях, применяемых в рамках ЕАЭС. Установлено, что многоуровневое управление ЕАЭС сбалансировано и эффективно. Показана важность общих политик ЕАЭС. Отмечена роль национальных государств, которые являются основными и первичными субъектами евразийского интеграционного процесса. Исследование демонстрирует экономический рост, углубление евразийской интеграции и ее дальнейшее развитие. Особое внимание уделяется внешним связям Союза, влиянию общих политик ЕАЭС и роли ЕАЭС на глобальном уровне.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, евразийский интеграционный процесс, многоуровневое управление, интергouverнментализм, национальные государства, наднационализм, общие политики

Introduction

Eurasian integration process can be defined exclusively as intergovernmental, as well as supranational. It must be highlighted that it is the decision-making process of different actors at multiple levels. Multi-level governance theory claims that competencies within the Eurasian Economic Union (EAEU) are shared between actors of national, intergovernmental and transnational / supranational nature. The theory is based on cooperation in decision-making process of various authorities at different levels. It should be underlined that according to the theory, on the one hand the executive competence of the nation states remains strong but on the other hand they are no longer the only actors of common policies, since supranational, intergovernmental and regional authorities are involved as well. The Union is an international economic and political form of cooperation achieving common goals and interests. Development of common policies is an essential element of the Eurasian integration process. It should be pointed out that this theory probably the best describes the voluntary integration process of independent states derived from the Treaty on Eurasian Economic Union. Decision-making processes within the EAEU institutions are derived from a Treaty as well. The Eurasian integration process and development of common policies is a constantly evolving process. Member states may, at any time, on the basis of the procedures and criteria join or withdraw from the process if they consider that common policies and definitions of common interest no longer meet their national interests. It must be underlined that the primary objective of integration is to achieve peace and security between member states as well as with the rest of the world. The integration project is being built progressively through a large number of common policies that combine common interests of nation states and create genuine cohesion between member states. This is what the Treaty on the EAEU defines. However, decisions on basic common policies taken by the participating governments affect national sovereignty of the member states. Initially, there are set Union's objectives and challenges, but gradually they are turning into joint legal acts. EAEU is a form of international economic integration. It aims to coordinate and unify the partial policies of individual member states. EAEU policies are characterised by diversity. It must be emphasised that specific procedures, principles and methods are used in the implementation. One of the most important goal is to create conditions for free trade, free movement of goods, services, capital and labour what means removing all barriers to trade between member states.

One of the fundamental objectives of the EAEU is to increase competitiveness based on the implementation of common policies in a geographically defined area. Such cooperation in different sectors serves as a driving force at local, national, Union level, increasing competitiveness at global level. Interconnection in a particular territory increases the region's competitiveness in terms of economy, innovations, technology and research. Competition is the basis for development of the EAEU, which must be maintained and supported by appropriate policies and internal cooperation. It leads to the strategic planning in the Union in order to create a favourable economic environment. The functioning of common policies as a system whose policy interventions or tools bring the greatest effect. New possibility of cooperation is using business potential, increasing economic growth of EAEU at a given territory. Common policies are understood as a system of development of a particular region. This stimulates the strengthening of the EAEU strengths. It is about decision-making, strategy and management methods. It must be pointed out important factors such as: natural resources, raw materials, climate, energy capacity, technology, transport and infrastructure, scientific and technical network are needed for competitive advantage. On the one hand there are some factors which are repeatable by other regions, they are not unique. But on the other hand there are specific factors which represent a unique source of competitive advantage, they are not replicable so easily and require specific methods for specific areas of cooperation to create effective mechanisms. It is important to identify and develop EAEU strong sectors suitable for efficiency with potential or real competitive advantage in a geographically defined area. It is about grouping of interconnected sectors in a particular territory within the Union. In sum, EAEU system is defined as a set of institutions of collective decision-making and creating policies which covers wide range of areas. It must be highlighted that the presence of EAEU capacities enables the ability to reach and attract global markets and transcend other actors. It should be noted that nowadays market competition at a global level is based first of all on innovation, price competition and spread of technological trends.

Research Goal

The purpose of this article is to identify mechanism of EAEU multi-level governance in the context of intergovernmental, supranational authorities and nation states.

Research Methods

As a research method was applied structural-functional method. It defines the functional purpose of the authorities operating as the main tools of the EAEU functioning. By using of this method were indicated the bodies functions of the EAEU institutional system and their level of efficiency, proving the international importance. It is shown the importance of the Supreme Eurasian Economic Council in decision-making and in forming the interaction of the EAEU with third parties. It emphasised the importance of the Eurasian Economic Commission in implementing common policies and creating a regulatory framework of the EAEU with third parties.

Discussion

The EAEU acts as a supranational association, but contributes to the interstate principle [2, p. 3]. It should be noted significance of the institutional structure which plays a vital role in the process of Eurasian integration as well as a crucial role of key government entities of the Union. The Eurasian integration is characteristic by the process of strengthening the sovereignty of national states on the basis of equality. S. Yu. Glazyev notes that Eurasian integration is based on the principles of: treating a partner as an equal, compliance with voluntariness and mutual respect for spiritual values and cultural identity of the member states with equal rights in making supranational decisions [1, p. 6]. As for the transferring sovereignty to the supranational level (as in the case of European Union), the EAEU is clearly unable to go that far (especially because, as the experience of 2015–2016 shows, Russia can and will act on its own in case it can not receive sufficient support of the EAEU partners) [6, p. 94]. In other words, nation states are careful in delegating competencies to the supranational body.

Thus, it is necessary to underline an important role of the EAEU bodies in ensuring consistency of common policies. EAEU is a specific integration structure with certain institutions which have a different set of functions, including decision-making processes at the Union level, and at the international level. There are shared or coordinated competencies and accountabilities. Hence, national-supranational dimension and interaction between them. Member states play a central role in EAEU. For instance, foreign and security policy making remains in the hands of national governments. There are different types of policies which are shared between the EAEU and national level. Member states delegate to supranational collective control significant decision-making power in specific areas. It should be underlined that supranational institution within EAEU is represented by Eurasian Economic Commission (EEC). Multi-level governance solves a lot of problems and policy transmission. Multi-level governance regulates vertical and horizontal interaction. It regulates intergovernmental and supranational decision-making institutionally. Eurasian Economic Commission is the main executive body responsible for legislation, implementing policies and managing EAEU common policies.

It should be stressed that the EAEU represents an international interstate organisation, but taking into account the dynamics of Eurasian integration and the dynamics of the Union's development at the international level, it also represents "*sui generis*" i. e. a new phenomenon that dynamically changes in historically short time. In a more specific sense, the EAEU can be defined as a specific system that stands above member states in certain areas of interaction, which are carried out through the supranational bodies such as the EEC and the Court of the EAEU.

The countries participating in this integration association agreed voluntarily to regulate economic relations and delegated some of the competencies to a supranational body. According to the economic orientation of the EAEU, the Eurasian integration process is developing in various fields. It should be underlined that Eurasian integration allows the EAEU member states to join international integration processes as well as take part in world trade within conditions of globalisation and thus increase its economic position strengthening the

geopolitical position of this economic space. It should be pointed out that deepening and expansion of Eurasian integration, foremost, in the economic field, as a result of which the formation of the EAEU was formed, it also affects those countries that are not part of the Union.

It must be highlighted that Eurasian integration has historically been developed and is developed according to the principle of multi-format and different-speed regional integration. The main drivers of the Eurasian integration process within the EAEU are the economic capacity, energy capacity, transport and logistics. As for the international elements that contributed to the development of Eurasian integration, we can list following structures: Commonwealth of Independent States (CIS), Shanghai Co-operation Organisation (SCO), the Organisation of the Collective Security Agreement (OSCE), the conjugation of the EAEU and the Silk Road Economic Belt (SREB).

The EAEU was created on the basis of understanding the long-term political and economic goals of the member states, and in this context, its main goal is to help member states to realise the capacity of economic ties within the region, modernise the national economies and create conditions for entering the global market [8, p. 11]. The EAEU is a self-regulating and self-developing mechanism, which for the further development of the Union as well as increasing for the effectiveness of its activities at the level of member states as well as in the international arena, based on the institutional system, uses the separation and interaction of authorities. Thus, in the vertical direction, it is important to identify the functions of the EAEU bodies as well as their interaction with the member states.

The EAEU was created on the basis of adoption key political decisions of sovereign states. These political decisions taken by the heads of the EAEU member countries fulfill and implement economic objectives to achieve the goals according to their own national development strategies and the economic interests of the participating countries.

The EAEU can be defined as a specific economic system that has the corresponding attributes of a political system. In this context, it should be noted that decisions of the Supreme Eurasian Economic Council, which is the supreme body of the Union, can be considered as one of the political attributes of the Union. It must be stressed that the Supreme Eurasian Economic Council is represented by the heads of the EAEU member states. As for the decision-making in the Supreme Eurasian Economic Council it includes the adoption by consensus of decisions to principle issues of the EAEU activity. Within the framework of the Supreme Eurasian Economic Council, the heads of member states make decisions on the main direction and perspectives for further development of Eurasian integration; make decisions on the implementation of the Union's goals; and determine the development strategy of the Union. The heads of the EAEU member states on the basis of their political positions determine, through the Supreme Eurasian Economic Council, the Union's activities at the international level. Supreme Eurasian Economic Council also has the authority to determine the enlargement process of the Union; establishes the procedure for admission of new members to the Union; makes a decision on granting the status of a candidate state to join the Union; and makes decisions on negotiations with a third parties. Within the Supreme Eurasian Economic Council authority, the heads of the EAEU member states decide to conclude international treaties or their termination or suspension, as well as withdrawal from an international treaty. Thus, political decisions of sovereign member states within the framework of this body, which are considered as the highest policy-making body of the EAEU, that determine the fundamental functioning of the EAEU — and also determine its functioning and interaction with other partner states and international associations at the international level. The decision-making procedure in the EAEU is based on the hierarchical principle. It must be stressed that decisions of the Supreme Eurasian Economic Council have priority over the decisions of the Eurasian Intergovernmental Council or Eurasian Economic Commission. If the Supreme Eurasian Economic Council promotes decision-making in accordance with the political positions of the heads of the member states of the Union, then these decisions are prioritised, and thus there is a political attribute within the economic union. These political decisions taken by the heads of the EAEU member countries carry out and implement economic tasks to achieve the goal according to their national development strategies. Thus, political function of the EAEU is the adoption of political decisions at the national and supranational levels by the Supreme Eurasian Economic Council and by the Eurasian Economic Commission in order to fulfil,

primarily, economic tasks. The Supreme Eurasian Economic Council and the EEC contribute to decision-making in accordance with the positions of the heads of member states. Such decisions are prioritised. EAEU can be defined as a specific economic system that has relevant political attributes. The EAEU operates in accordance with the interstate and supranational principle.

In this regard, it is important to note the role of the Court of the Eurasian Economic Union, which is a permanent judicial body of the Union. The Court of the EAEU control compliance with the Treaty on the EAEU, as well as international treaties of the Union with third parties, and inclusively considers disputes on the implementation of the Treaty on the EAEU and international treaties. Thus, it controls not only the compliance of these contracts, but also controls the results of the decisions taken by the Supreme Eurasian Economic Council.

The Eurasian Intergovernmental Council, which consist the heads of governments of the member states, also ensures control over the implementation of the EAEU Treaty, international treaties adopted within the framework of the Union and the decisions adopted by Supreme Council. One of the main roles of the Eurasian Intergovernmental Council is the approval of the draft budget of the Union in accordance with the principal tasks and objectives established by the Supreme Eurasian Economic Council. Thus, it can be noted that the Eurasian Intergovernmental Council ensures the implementation of the approved decisions.

In this regard, it is important to note that the Eurasian Economic Commission, in accordance with its status as a supranational body of the Union [4], implements approved decisions adopted by the Supreme Council. The supranational body of the EAEU established by the Treaty on the Eurasian Economic Union of May 29, 2014, provides legal regulation of the implementation of decisions taken on the issues of interstate relations of the EAEU member states, as well as on the relations of the EAEU with partner states and other international associations at the international level. The EEC is submit the interests of each member state and possesses clear authorities for the implementation of specific tasks. Member states delegate their authority to the supranational body to the EEC in the decision-making process in clearly defined areas. For instance, the EAEU and the SREB mechanism of conjugation operate on the basis of negotiations between the EAEU and China at the level of the Eurasian Economic Commission (at supranational level) and at the level of bilateral interstate relations (nation states level) [3]. The competencies of the EEC within conjugation of the EAEU and the SREB are limited. In the horizontal direction, these steps can be considered as an extension of the scope of the Union and enhancing the role of Eurasian integration through the creation of a free trade area with China, within conjugation with the SREB, as well as with Vietnam, Iran. Moreover, it is also important to stress co-operation with Vietnam, Iran, India, ASEAN, MERCOSUR, Singapore, Moldova, Chile, the Andean Community, Thailand, Cuba and Cambodia. It must be underlined that EAEU carries out inter-regional co-operation. Such interaction is carried out through the institutionalisation of relationships. In this context, it should be noted a format of the EAEU-ASEAN, EAEU-MERCOSUR, EAEU-SCO.

The EAEU established the main formats of international co-operation such as: memorandums of co-operation, memorandums of understanding, non-preferential trade and economic agreements, agreements on a free trade area, the status of an observer state under the EAEU [7]. On the basis of memorandums, permanent interaction mechanisms are implemented between the EAEU and third parties, including economic associations or international organisations. The basic format is a format of memorandum of understanding as well as memorandum of co-operation between the Eurasian Economic Commission and the governments of third countries, international organisations and integration associations. In this context, it is necessary to stress that the highest degree of integration in the EAEU is full membership with full scope of rights and obligations, what corresponds to the stage of an economic union: common customs territory, common technical regulation, implementation of the principle of four freedoms, agreed and coordinated policies, etc.; secondly, preferential free trade agreements what represent the opening of preferential, most favourable access to markets; non-preferential trade agreements which do not imply the elimination of duty, however, they form the institutional base for the development of interaction; and observer status provides an opportunity, by invitation, to attend official meetings in the EAEU bodies [10]. However, it must be noted that effectiveness of the Eurasian Economic Union in trade-related matters depends on the relevant cooperation partner and on the type of the trade agreement.

The governing bodies deepen integration and regulate external relations, with the aim to intensify co-operation and expand areas of integration. Institutional structure create a more efficient social, economic, political, technological system, what subsequently helps in the development of human potential, in the region and in the world. The EAEU bodies provide regional co-operation between the member states, which covers various areas, such as economy, trade, energy, industry, agriculture, customs union, transboundary, education, health, environmental protection. In this regard, it is necessary to note the important role of the Eurasian Development Bank (EDB) and the Eurasian Fund for Stabilisation and Development (EFSD). The institutional structure of the EAEU systematically implements instruments to achieve goals, represents and promotes the interests of the Union, makes decisions, ensures consistency, efficiency and continuity of interaction in various fields. The conceptual model of the Eurasian Economic Union institutions was created with great attention to the historical features of the countries of the Eurasian region and to the experience of the European Union.

To achieve a high level of integration, the EAEU assumes the level of an “Energy Union” and “Transport Union” — a single transport area as well as market services. It is also suggested deepen the areas of interaction such as: renewable resources, outer space, the environment, ecology and medicine. Within the Union, the coordination of common industrial, energy, investment, transport, agricultural, and medical policies is carried out. It must be emphasised that by 2025 should be created: a single financial market, a common market for energy resources (gas, oil, petroleum products and electricity), a single digital space [8]. Moreover, by this year, the barriers to the free movement of goods, labour, services and capital should be eliminated. The single market contributes not only to the economic development, but also directly affects the lives of citizens of the member states, in particular by creating jobs, reduces social tensions. It should be noted that EAEU is demanding the removal of trade barriers and at the same time protecting some economic sectors. General access to medication is one of the cornerstones of human rights. The problem of improving health care in general as well as access to medicines in particular, is a global problem and its solution, from the UN point of view, is one of the goals within the “Sustainable Development Goals” (SDGs) for 2016–2030 adopted by the UN in 2016.

One of the main factors of an integration association development is the innovation sphere, the scientific and technological areas. One of the most important tasks is to create a common innovation and scientific and technological space. It is first of all about the development of medical biotechnology, pharmaceuticals, information and communication technologies, aerospace and nuclear technologies, energy, transport, metallurgy, resource extraction, chemistry, petrochemistry, electronics, agriculture, agro-industry and biotechnology. The implementation of this aspect of Eurasian integration allows consider the EAEU in the short-term, mid-term and long-term perspectives. On the other hand, it is necessary to consider the availability and ability to acquire financial and investment resources for the modernisation processes implementation.

It should be noted that one of the Union’s priority policies is the energy sector. It must be stressed a significant capacity of the member states in this area. Of special importance is nuclear energy. EAEU contributes to the development of nuclear energy in the member states, in order to create a single energy market of the EAEU. This will solve the problem of exporting electricity to other EAEU member states. In this regard, it is important to note that the supplier of reactor technologies within the EAEU is only Russia. It should be underlined that the Russian Federation and the People’s Republic of China are deepening co-operation in the nuclear power industry as part of the conjugation between the EAEU and the SREB. An important area of nuclear power is the use of nuclear ship installations. Russia has the largest icebreaking fleet in the world, which is extremely important in the development of the northern direction “One Belt — One Road”. To conclude, the atomic energy sector of the EAEU has a very high potential and it is a very important driver for the further development of the Union and for the strengthening of its role in the system of international relations.

It must be stressed that importance of economic and energy factors affecting the functioning mechanism of the EAEU. Thus, important indicators of the dynamics of Eurasian integration can be considered the general economic indicators, including industrial production, the volume of intra-EAEU trade and volume of external trade, as well as the gross domestic product of the Union. As part of the energy factor, it is important to note

the main indicators as: oil production, gas production, including electricity. Furthermore, it is important to stress a crucial role of infrastructure in forming a transport union. Indicators exposes to the stability of the integration association, its effectiveness at the international level, and at the meanwhile allow analysing the Union in the short and medium term. It is important to note that the GDP per capita in the EAEU member states is increasing, what surely is proof of the economic growth of the Union and its national economies of the member states. Special indicators are internal trade between member states and external trade with third parties.

In accordance the typology of regional organisations [5, p. 9] EAEU can be defined as a an “active regional organisation”, since it is created purposefully; established goals are largely achieved; trade and economic relations between the participating countries are intensifying; it do not change the mandate; functioning takes place at a very active level, including a high level of regular meetings. One of the key criteria is considered the effectiveness of the integration association common policies implementation. EAEU will develop for a long time, as it represents an “active regional organisation” as well as within the Union it is observed the implementation of projects and common policies. The prerequisites for sustainable development of the Union in the long term can be attributed the intensification of trade and economic relations within the Union and at the interregional and trans-regional levels, economic growth, and the ability to effectively implement common policies. In this regard, it is necessary to stress the effectiveness of the EAEU institutions in achieving goals, which proves the activity of the organisation.

One of the most important sectors of the Union is infrastructure and logistics. Continental and maritime spaces play a significant role in world trade. The development of transport is a major factor of the dynamism of Eurasian integration. Importance of the EAEU geostrategic position makes it a potentially significant transit and transport hub connecting Europe and Asia.

Of special importance is the ability to participate in the use of outer space, including the development of outer space technologies what is also carried out by international integration associations. Outer space represents a huge economic and energy potential. It should be stressed that international integration processes, within the framework of integration associations, co-operate in the sphere of outer space. In this context, it should be stressed that EAEU possess the means of using space. In this context, it must be emphasised the adoption by the EAEU member states of the first joint outer space project in 2018. According to the Eurasian Economic Commission data, the adopted joint space project unify scientific, industrial and government organisations for equitable access of EAEU member states to outer space services, for creating Outer Bank and for joint development of satellite production of the countries of the Union. Within the Eurasian Economic Union, was created a *Consortium of the Eurasian Technological Platform (ETP)* — “Outer Space and Geographic Information Technologies of the EAEU”, project of the Interstate Programme “Integrated system of EAEU member states” for the production and provision of outer space and geo-information services based on national sources of remote sensing data of the earth [9]. It must be noted that Russia, Kazakhstan, Belarus and Armenia actively participate in this project. According to EEC data, implementation of the programme will improve the quality of technological and innovative co-operation of enterprises in outer space and geo-information sphere of activities of the EAEU member states and achieve global competitiveness in the world market [9]. EAEU is competitive in the specific sphere such as outer space by means of exploration, developing joint space programmes, developing space technology, launching satellites and manned spacecraft.

It must be noted that EAEU contributes to the achievement of the UN Sustainable Development Goals 2016–2030, participates in world development and global governance, solving important international-global problems within a certain territory at the regional / local level.

Conclusion

Multi-level governance illustrate number of EAEU common policies what subsequently reflects effective policy-making and delivery of economic growth. Multi-level governance plays a vital role in developing EAEU. To sum up, the Eurasian integration process within the EAEU is developing dynamically considering the effectiveness of the stages of economic integration in a short period of time. To conclude, economic and energy

factors are the main mechanisms of the Eurasian integration process. It must be pointed out that economic and energy capacity of the EAEU increases the role of the Union not only at the regional level, but also globally. The single market is being strengthened, the areas of interaction of the EAEU are expanded, and barriers to the implementation of the four freedoms are eliminated. The volume of internal and external trade of the Union is increasing. Common policies and projects are successfully implemented. Mechanisms of realisation prove high effectiveness. Logistics and transport networks are developing. The regulatory framework of the EAEU is being implemented and thus assumes a high level of the Eurasian integration. The main tools to achieve growth are common policies and free trade zones creating with third parties. Dynamics and implementation of law reflects effectiveness of decision-making. Common policies implementation intensifies trade and economic relations within the Union and at the interregional and trans-regional levels.

As for the supranationalism, it should be noted that on the one hand supranational decision-making play a vital role but on the other hand it is clearly limited and nation states are careful in delegating competencies to the supranational body. In this regard, it is necessary to stress the effectiveness of the EAEU institutions in achieving goals, which proves the activity of the organisation. It is argued that EAEU *multi-level governance is very balanced and efficient*. Redistribution of competencies and accountabilities at *intergovernmental, supranational level* and nation states level allows decision-making which positively effect on further EAEU development and economic growth. In sum, it should be emphasised that nation states are primary actors in Eurasian integration process.

References

1. *Glazyev S. Yu.* The Eurasian Union — Shield Against Sanctions [Evraziiskii soyuz — shchit ot sanktsii] // Eurasian integration: Economics, Law, Politics. 2014. No. 2 (16). P. 5–10. (In rus)
2. *Glittova Ya., Toropygin A. V.* Eurasian Economic Union in a Context of Global Integration Processes: the Role of Eurasian Regional Integration and its Influence on World Politics [Evraziiskii ekonomicheskii soyuz v kontekste global'nykh integratsionnykh protsessov: rol' evraziiskoi regional'noi integratsii i ee vliyanie na mirovuyu politiku] // Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. September 2019. No. 1 (137). P. 1–21. (In rus)
3. *Glittova Ya., Toropygin A. V.* Political and Legal Basis of the Conjugation of the Eurasian Economic Union and Silk Road Economic Belt: Formation Process and Perspectives of Co-operation [Politiko-pravovye osnovy sopryazheniya Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza i Ekonomicheskogo poyasa Shelkovogo puti: protsess formirovaniya i perspektivy vzaimodeistviya] // Administrative Consulting. 2018. No. 12. P. 33-47. (In rus)
4. *Lagutina M.* Eurasian Economic Union Foundation: Issues of Global Regionalization [Osnovanie Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza: problemy global'noi regionalizatsii] // Eurasia Border Review. 2014. No. 5 (1). P. 95–111. (In rus)
5. *Libman A. M., Vinokurov E. Yu.* Regional Organisations: Types and Logic of Development [Regional'nye organizatsii: tipy i logika razvitiya]. Saint Petersburg: CED EDB, 2016, 88 p. (In rus)
6. *Libman A.* Russian Power Politics and the Eurasian Economic Union: The Real and the Imagined [Rossiiskaya politika i Evraziiskii ekonomicheskii soyuz: real'noe i voobrazhaemoe] // Rising Powers Quarterly. 2017. Vol. 2. Iss. 1. P. 81–103. (In rus)
7. *Shakhmatov B.* EAEU — an Important Element of the Greater Eurasian Partnership [EAES — vazhnyi element Bol'shogo Evraziiskogo partnerstva] // Valdai Club [Valdaiskii klub]. [Electronic resource] / URL: <http://www.valdaiclub.com/a/highlights/eaes-bolshaya-evraziya/> (Date of access: 13/11/2019). (In rus)
8. *Vinokurov E. Yu., Korshunov D. A., Pereboev V. S., Tsukarev T. V.* Eurasian Economic Union [Evraziiskii ekonomicheskii soyuz]. Saint Petersburg: Eurasian Development Bank — Integration Research, 2017. 296 p. (In rus)
9. Eurasian Economic Commission. Armenian Enterprise Joined the EAEU Space Programme [Evraziiskaya ekonomicheskaya komissiya. Armyanskoe predpriyatie prisoeдинilos' k kosmicheskoi programme EAES] [Electronic resource] / URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/25-10-2018-4.aspx> (Date of access: 05/11/2019). (In rus)
10. Eurasian Economic Commission. Interview with the Chairman of the EEC Board of Tigran Sargsyan in the Newspaper The Economic Times (India) [Evraziiskaya ekonomicheskaya komissiya. Interv'yū Predsedatelya Kollegii EEK Tigrana Sarkisyana gazete The Economic Times (Indiya)]. [Electronic resource] / URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/04-09-2018-v5.aspx> (Date of access: 05/11/2019). (In rus)

About the authors:

Yana Glittova, Postgraduate student of North-West Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint Petersburg, Russian Federation); yana.glittova@mail.ru

Andrey V. Toropygin, Professor of the Chair of International Relations of the Chair of Economics and Finance of North-West Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences), Professor; toropyginav@mail.ru

Литература

1. *Глазьев С. Ю.* Евразийский союз — щит от санкций // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2014. № 2 (16). С. 5–10.
2. *Глиттова Я., Торопыгин А. В.* Евразийский экономический союз в контексте глобальных интеграционных процессов: роль евразийской региональной интеграции и ее влияние на мировую политику // Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. Сентябрь 2019 г. № 1 (137). С. 1–21.
3. *Глиттова Я., Торопыгин А. В.* Политико-правовые основы сопряжения Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути: процесс формирования и перспективы взаимодействия // Управленческое консультирование. 2018. № 12. С. 33–47.
4. *Лагутина М.* Основание Евразийского экономического союза: проблемы глобальной регионализации // Eurasia Border Review. 2014. № 5 (1). С. 95–111.
5. *Либман А. М., Винокуров Е. Ю.* Региональные организации: типы и логика развития. СПб. : ЦИИ ЕАБР, 2016. 88 с.
6. *Либман А.* Российская политика и Евразийский экономический союз: реальное и воображаемое // Rising Powers Quarterly. 2017. Серия 1. Т. 2. С. 81–103.
7. *Шахматов Б.* ЕАЭС — важный элемент Большого Евразийского партнерства // Валдайский клуб [Электронный ресурс] / URL: <http://www.valdaiclub.com/a/highlights/eaes-bolshaya-evraziya/> (дата обращения: 13.11.2019).
8. *Винокуров Е. Ю., Коршунов Д. А., Перебоев В. С., Цукарев Т. В.* Евразийский экономический союз. СПб. : ЦИИ ЕАБР, 2017. 296 с.
9. Евразийская экономическая комиссия. Армянское предприятие присоединилось к космической программе ЕАЭС [Электронный ресурс] / URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/25-10-2018-4.aspx> (дата обращения: 05.11.2019).
10. Евразийская экономическая комиссия. Интервью Председателя Коллегии ЕЭК Тиграна Саркисяна газете The Economic Times (Индия) [Электронный ресурс] / URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/04-09-2018-v5.aspx> (дата обращения: 05.11.2019).

Об авторах:

Глиттова Яна, аспирант Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация); yana.glittova@mail.ru

Торопыгин Андрей Владимирович, профессор кафедры международных отношений Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, профессор; toropyginav@mail.ru

29.05.2019

**Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2019 г. № 11
«О Совете по промышленной политике Евразийского экономического союза»**

В соответствии с пп. 22 п. 2 ст. 12 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. Высший Евразийский экономический совет решил:

1. Создать вспомогательный орган — Совет по промышленной политике Евразийского экономического союза.
2. Утвердить прилагаемое Положение о Совете по промышленной политике Евразийского экономического союза.

Члены Высшего Евразийского экономического совета:

От Республики Армения

От Республики Беларусь

От Республики Казахстан

От Кыргызской Республики

От Российской Федерации

Утверждено Решением Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2019 г. № 11

**ПОЛОЖЕНИЕ
О СОВЕТЕ ПО ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ
ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

I. Общие положения

1. Совет по промышленной политике Евразийского экономического союза (далее — Совет) создается в соответствии с пп. 22 п. 2 ст. 12 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее — Договор) как вспомогательный орган для реализации государствами — членами Евразийского экономического союза (далее соответственно — государства-члены, Союз) промышленной политики в рамках Союза.

2. Совет в своей деятельности руководствуется Договором, другими международными договорами и актами, составляющими право Союза, а также настоящим Положением.

II. Основные задачи и функции Совета

3. Основной задачей Совета является координация взаимодействия уполномоченных органов исполнительной власти государств-членов, к компетенции которых относится выработка государственной политики в сфере промышленности (далее — уполномоченные органы государств-членов), в том числе по вопросам:

- обеспечения реализации промышленной политики в рамках Союза и актов органов Союза в сфере промышленной политики;
- создания производств конкурентоспособной продукции на основе новых цепочек добавленной стоимости;
- применения совместных мер по развитию экспорта высокотехнологичной совместно произведенной промышленной продукции государств-членов на рынки третьих стран;

- устранения барьеров в сфере промышленности;
 - привлечения инвестиций и повышения доступности финансовых ресурсов для предприятий промышленности;
 - выработки подходов по новым направлениям и перспективам развития интеграции в сфере промышленной политики.
4. Совет для реализации возложенной на него задачи осуществляет следующие функции:
- а) вырабатывает предложения по следующим вопросам:
- углубление взаимодействия государств-членов при реализации промышленной политики в рамках Союза;
 - эффективное использование производственных мощностей государств-членов и технологическое оснащение новых предприятий промышленности;
 - формирование позиции при взаимодействии с третьими странами и международными организациями по вопросам, связанным с реализацией промышленной политики в рамках Союза;
 - устранение препятствий (барьеров, ограничений, изъятий) в отношении промышленной продукции государств-членов, влияющих на функционирование внутреннего рынка Союза;
 - противодействие последствиям глобальных экономических кризисов в сфере промышленности;
 - участие предприятий государств-членов в национальных программах по увеличению доли продукции государств-членов на общем рынке Союза;
- б) рассматривает вопросы промышленного сотрудничества в сфере науки и техники в рамках компетенции уполномоченных органов;
- в) координирует деятельность по созданию совместных промышленных предприятий и кооперационных объединений;
- г) осуществляет рассмотрение интеграционных проектов в сфере промышленности, реализацию которых предполагается осуществлять с привлечением средств институтов развития;
- д) координирует работу по реализации совместных кооперационных проектов в сфере промышленности в рамках проекта сопряжения процессов строительства Союза и Экономического пояса Шелкового пути;
- е) вырабатывает согласованную позицию:
- по спорным вопросам, возникающим при реализации промышленной политики;
 - по вопросам противодействия незаконному обороту промышленной продукции в Союзе в целях обеспечения развития промышленных комплексов государств-членов;
- ж) содействует:
- обмену опытом проведения реформ и структурных преобразований в сфере промышленности;
 - информационному взаимодействию в сфере промышленности, в том числе обмену информацией о текущем состоянии отраслей промышленности и прогнозах их развития, планируемых мерах нормативно-правового регулирования, ключевых предприятиях и их основных характеристиках;
- з) осуществляет иные функции в целях обеспечения развития промышленного сотрудничества в рамках Союза.

III. Состав Совета

5. В состав Совета входят:

- руководители уполномоченных органов государств-членов;
- член Коллегии (Министр) по промышленности и агропромышленному комплексу Евразийской экономической комиссии.

6. Председательствует на заседаниях Совета и осуществляет общее руководство работой Совета председатель Совета.

Председателем Совета является член Совета, представляющий уполномоченный орган государства-члена, председательствующего в органах Союза в соответствии с п. 4 ст. 8 Договора.

7. Председатель Совета:

- а) руководит работой Совета;
- б) утверждает повестку дня заседания Совета, определяет дату, время и место его проведения;
- в) ведет заседания Совета.

8. По согласованию с членами Совета в заседании Совета могут участвовать должностные лица и сотрудники Комиссии, к компетенции которых отнесены рассматриваемые на заседании Совета вопросы, представители государственных органов, научных и образовательных учреждений, общественных организаций, бизнес-сообществ государств-членов и международных организаций, а также независимые эксперты (далее — участники заседания Совета).

9. Ответственным секретарем Совета является директор департамента Комиссии, в компетенцию которого входят вопросы по направлениям деятельности Совета.

10. Ответственный секретарь Совета:

- а) готовит проект повестки дня заседания Совета на основании предложений членов Совета;
- б) согласовывает проект повестки с членами Совета и представляет его на утверждение председателю Совета;
- в) направляет членам Совета и участникам заседания Совета утвержденную повестку дня заседания Совета и материалы к ней;
- г) информирует членов Совета и участников заседания Совета о дате, времени и месте проведения очередного заседания Совета;
- д) ведет протокол заседания Совета и представляет его на подпись членам Совета;
- е) направляет членам Совета копии протоколов заседаний Совета;
- ж) осуществляет мониторинг выполнения работ по реализации мероприятий, предусмотренных протоколом заседания Совета, и информирует членов Совета о его результатах.

IV. Порядок работы Совета

11. Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год. На заседаниях Совета ведется аудиозапись.

12. Решение о проведении заседания Совета принимается председателем Совета по согласованию с членами Совета.

13. Предложения по формированию проекта повестки дня заседания Совета направляются членами Совета в адрес Евразийской экономической комиссии.

14. Материалы к повестке дня заседания Совета включают в себя:

- а) справки по рассматриваемым вопросам;
- б) проекты предлагаемых к рассмотрению документов (при наличии);
- в) проекты протокольных записей по рассматриваемым вопросам;
- г) справочные и аналитические материалы (при необходимости).

15. Ответственный секретарь Совета направляет членам Совета и участникам заседания Совета утвержденную повестку дня заседания Совета и материалы к ней, в том числе в электронном виде, не позднее чем за 35 календарных дней до даты проведения заседания Совета, а в исключительных случаях — не позднее чем за 14 рабочих дней до даты проведения заседания Совета.

16. Заседания Совета проводятся, как правило, в помещениях Комиссии.

Заседание Совета может проводиться в любом из государств-членов на основании предложений уполномоченных органов государств-членов. В этом случае принимающее государство-член оказывает содействие в организации и проведении заседания Совета.

На основании предложений членов Совета заседание Совета может проводиться в режиме видеоконференции.

17. Члены Совета участвуют в заседаниях Совета лично, без права замены.

18. Заседание Совета правомочно в случае участия в нем всех членов Совета.

19. Члены Совета могут предложить для рассмотрения на заседании Совета дополнительные вопросы, не включенные в утвержденную повестку дня заседания Совета.

Члены Совета, предложившие дополнительные вопросы для включения в повестку дня заседания Совета, обеспечивают предоставление ответственному секретарю Совета необходимых материалов и информации по предложенным вопросам не позднее чем за 14 рабочих дней до заседания Совета.

20. Члены Совета обладают равными правами при обсуждении вопросов на заседании Совета.

21. Решения Совета принимаются консенсусом и носят рекомендательный характер.

22. Результаты заседания Совета оформляются протоколом, в котором фиксируются позиции членов Совета. Предложения членов Совета, представленные ими на заседаниях Совета, не могут рассматриваться в качестве окончательной позиции государств-членов.

23. Протокол заседания Совета подписывается членами Совета, как правило, в день проведения заседания Совета, а в исключительных случаях — не позднее 5 рабочих дней с даты проведения заседания Совета.

24. Ответственный секретарь Совета направляет копии протокола заседания Совета всем членам Совета не позднее 3 рабочих дней с даты его подписания.

По решению председателя Совета копии протокола заседания Совета или выписка из него направляются участникам заседания Совета.

Протоколы заседаний Совета хранятся у ответственного секретаря Совета.

25. По итогам заседания Совета принятые решения могут быть внесены на рассмотрение Коллегии Евразийской экономической комиссии в установленном порядке.

26. Расходы, связанные с участием в работе Совета членов Совета и представителей уполномоченных органов государств-членов, несут направляющие их государства-члены.

Расходы, связанные с участием в работе Совета представителей научных и образовательных учреждений, общественных организаций, бизнес-сообществ государств-членов, международных организаций и независимых экспертов, указанные лица несут самостоятельно.

Расходы, связанные с участием в работе Совета членов Коллегии Комиссии, должностных лиц и сотрудников Комиссии, несет Комиссия.

27. Организационно-техническое обеспечение деятельности Совета осуществляется Комиссией.

Источник: <https://www.alt.ru/tamdoc/19vr0011/>

19.02.2020

Резолюция расширенного заседания Бюро Научного совета РАН по комплексным проблемам евразийской интеграции, модернизации, конкурентоспособности и устойчивому развитию

на тему:

«О стратегии евразийской экономической интеграции в условиях смены технологического и мирохозяйственного укладов»

Москва, 19 февраля 2020 г.

19 февраля 2020 г. в г. Москве состоялось расширенное заседание Бюро Научного совета РАН по комплексным проблемам евразийской интеграции, модернизации, конкурентоспособности и устойчивому развитию на тему: «О стратегии евразийской экономической интеграции в условиях смены технологического и мирохозяйственного уклада».

Основной целью заседания явилось обсуждение стратегических направлений развития ЕАЭС, включая создание институтов нового мирохозяйственного уклада в ЕАЭС и Большой Евразии, интеграции интеллектуального потенциала государств ЕАЭС с целью развития их экономики на основе нового технологического уклада.

В заседании приняли участие: Президент Российской академии наук академик А. М. Сергеев; Председатель Коллегии Евразийской экономической комиссии член-корр. НАН Республики Беларусь М. В. Мясникович; члены Коллегии (министры) и должностные лица ЕЭК; члены Президиума РАН; ведущие ученые и члены Научного совета РАН по комплексным проблемам евразийской интеграции, модернизации, конкурентоспособности и устойчивому развитию.

В приветственных обращениях Президент Российской академии наук академик А. М. Сергеев и Председатель Коллегии Евразийской экономической комиссии член-корр. НАН Республики Беларусь М. В. Мясникович отметили важность научного обеспечения развития и углубления евразийской интеграции, сотрудничества стран ЕАЭС в научно-технической и инвестиционной сферах, роль Научного совета РАН как координатора взаимодействия РАН и ЕЭК.

С докладами, сообщениями и приветствиями на заседании выступили Председатель Научного совета член Коллегии (министр) по интеграции макроэкономики ЕЭК академик РАН С. Ю. Глазьев; член-корр. РАН В. В. Иванов; Ученый секретарь Межведомственного координационного совета РАН В. Я. Литвинцев; академик РАН Ю. В. Гуляев; член-корр. РАН О. С. Сироткин; Ученый секретарь Научного совета РАН профессор Е. А. Наумов; члены бюро Научного совета; приглашенные участники заседания.

Научный совет обладает необходимыми компетенциями для научной поддержки деятельности ЕЭК по решению следующих задач:

- прогнозирование в области экономической интеграции, конкурентоспособности и устойчивого развития Российской Федерации и Единого экономического пространства в рамках ЕАЭС;
- анализ состояния научных исследований в стране и за рубежом, подготовка предложений по решению актуальных проблем в области экономической интеграции, модернизации, конкурентоспособности и устойчивого развития;
- формирование программ фундаментальных исследований, межгосударственных целевых программ, предложений по проектам исследований и разработок в области экономической интеграции, модернизации, обеспечения конкурентоспособности и устойчивого развития российской экономики;
- анализ социальных, технологических, экономических, экологических и политических аспектов развития Единого экономического пространства и создания Евразийского экономического союза;

- организация совместных исследований, связанных с разработкой и реализацией межгосударственных целевых программ и инновационных проектов;
- изучение закономерностей долгосрочного экономического развития и оценки их влияния на процессы региональной экономической интеграции, структурные изменения и кризисы мировой экономики;
- разработка предложений по стратегии развития евразийского интеграционного процесса;
- участие в организации научной экспертизы проектов и подготовке рекомендаций в области создания институциональных механизмов формирования Евразийского экономического союза, научного обеспечения формирования Большого евразийского партнерства;
- мониторинг и разработка предложений по гармонизации законодательства государств — членов ЕАЭС и участников СНГ, участие в разработке модельных законодательных актов, а также анализ нормативно-правовой базы и правоприменительной практики евразийской интеграции;
- содействие развитию гуманитарного сотрудничества и деятельности научных и благотворительных фондов, других некоммерческих организаций, способствующих финансовой и иной поддержке научных исследований, подготовке кадров и повышению квалификации специалистов в области евразийской экономической интеграции;
- организация международных научных конференций, симпозиумов, семинаров и школ по проблемным вопросам экономической интеграции;
- содействие изданию научной литературы, журналов, взаимодействие со средствами массовой информации с целью освещения практических результатов в области евразийской экономической интеграции.

В настоящее время Евразийская экономическая интеграция стоит на важном рубеже. С одной стороны, пятью государствами, входящими в состав ЕАЭС, достигнуты успехи, связанные с появлением общих рынков товаров, услуг, капитала. С другой стороны, укрепление Евразийского союза требует безотлагательных практических шагов по согласованию совместных стратегий, политик и программ развития на перспективу. Наличие работоспособного единого экономического пространства открывает новые возможности для промышленной кооперации, научно-технического и технологического сотрудничества, совместного продвижения на рынки третьих стран конкурентоспособной продукции, благотворно влияет и на деятельность субъектов предпринимательства государств — членов ЕАЭС. Однако этот потенциал может быть реализован только при опережающем росте инвестиций, прежде всего в ведущие технологии новейшего технологического уклада, современной денежно-кредитной политики (превращения центробанков стран ЕАЭС в кредиторов развития национальных экономик), реализации современных институциональных механизмов государства развития, включая развертывание системы стратегического планирования на страновом и союзном уровнях, построении Большого евразийского партнерства.

Для укрепления опорных конструкций ЕАЭС и достижения максимального макроэкономического эффекта евразийской интеграции требуется перейти к реализации программно-целевого и проектного подхода к развитию интеграции с опорой на евразийские целевые программы и крупные союзные межгосударственные комплексные (межотраслевые) проекты. Пример такого мегапроекта («Единая Евразия: ТЕПР — ИЕТС) рассмотрен и поддержан на настоящем заседании Научного совета РАН.

Только в этом случае будет раскрыт и востребован накопленный странами ЕАЭС научно-технический (используется на 30–50%) и производственный (используется на 50–70%) потенциал, преодолена «утечка» мозгов и капитала.

Важно восстановить гуманитарное измерение интеграции, необходимое для эффективного функционирования единого рынка труда. Следует принять меры по формированию единого научно-образовательного пространства и гармонизации трудового и социального законодательства.

Для этого необходимо:

- выработать современные подходы к формированию стратегии развития фундаментальных исследований;

- разработать механизмы финансирования, интеграции и кооперации по разработке и реализации инновационной продукции (услуг);
- осуществить развитие производств, направленных на внедрение современных наукоемких технологий;
- разработать и осуществить реализацию единых образовательных стандартов, обеспечивающих взаимное признание дипломов и других квалификационно-образовательных документов;
- создать условия для развития системы опережающего технического регулирования разработки и реализации технологий, системы оценки интеллектуальной собственности и др.

В рамках реализации выдвинутого Президентом России В. В. Путиным предложения о формировании Большого евразийского партнерства необходимо создавать условия для становления ядра евразийской интеграции, в которое помимо стран ЕАЭС входят Китай, Вьетнам, Индия, Монголия, Иран, Турция и другие евразийские государства. Только реализация стратегии опережающего развития, выход стран ЕАЭС на передовые рубежи научно-технологического развития и реализации человеческого капитала позволит обеспечить достойное место ЕАЭС в период смены мирохозяйственного и технологического укладов.

Членом Коллегии (министром) по техническому регулированию В. В. Назаренко внесено предложение о научной проработке создания условий для развития системы опережающего технического регулирования разработки и реализации технологий, системы оценки интеллектуальной собственности и др.

Участники расширенного заседания Бюро Научного совета, заслушав и обсудив доклады и сообщения членов Бюро Научного совета, постановили:

1. Обеспечить научное сопровождение и поддержку реализации «Стратегических направлений развития ЕАЭС до 2025 г.».
2. Обратиться к национальным академиям наук и сообществам ученых стран ЕАЭС по делегированию своих представителей в состав Научного совета.
3. Поддержать Мегапроект РАН «Транс-Евразийское пространство развития (Единая Евразия: ТЕПР-ИЕТС)» и считать необходимым его увязку с формируемыми ЕАЭС цифровыми транспортными коридорами, другими программами и проектами пространственного развития Большой Евразии.
4. Поддержать инициативу Научного совета по созданию Евразийского научно-образовательного консорциума для реализации проекта «Шелковый путь инноваций 21 век» на основе интеграции и развития научно-образовательной и инновационной деятельности ЕАЭС на основе создания региональных научно-образовательных центров «Вернадский» на базе ведущих университетов ЕАЭС, ШОС и БРИКС.
5. Поддержать предложение о создании Инженерной школы РАН.
6. Поддержать предложение о создании Евразийской технологической палаты (Центра высоких технологий ЕАЭС) в целях разработки и реализации Евразийских технологических платформ.
7. Просить Председателя Коллегии ЕЭК М. В. Мясниковича привлекать членов Научного совета к проводимым ЕЭК конференциям, семинарам, другим мероприятиям научно-технического характера, к экспертизе и разработке проектов и программ ЕАЭС. Предложить членам Научного совета принять активное участие в работе создаваемых ЕЭК экспертных советов и рабочих групп.
8. Поддержать формирование Научно-технического совета при Председателе Коллегии ЕЭК М. В. Мясниковиче с учетом необходимости координации научно-исследовательских и проектных работ, создания условий для «научно-технологического прорыва», разработки и реализации евразийских технологических платформ, реализации Цифровой повестки ЕАЭС, формирования целевых программ и проектов Союза. Обеспечить рабочее взаимодействие НТС ЕЭК и НС РАН.
9. Ученому секретарю Научного совета РАН Е. А. Наумову и ответственному секретарю Научного совета Д. А. Митяеву в месячный срок представить проект Перечня мероприятий по реализации сотрудничества РАН и ЕЭК.

4.04.2020

Итоги рабочей встречи членов Высшего Евразийского экономического совета

14 апреля по инициативе Председателя Высшего Евразийского экономического совета, Президента Республики Беларусь Александра Лукашенко состоялась рабочая встреча членов ВЕЭС. В режиме видеоконференции лидеры стран Союза рассмотрели совместные действия по предотвращению распространения коронавирусной инфекции и поддержанию экономической стабильности в ЕАЭС.

Александр Лукашенко предложил обсудить тему обеспечения стабильности и спокойствия в обществе, недопущения размывания основ ЕАЭС из-за стремления в первую очередь обезопасить только себя. *«Если мы не объединим усилия, то завтра будем восстанавливать нарушенные экономические связи, и на это уйдет много времени, денег и труда»*, — уверен Президент Беларуси.

Прежде всего он отметил важность сохранения транзитного сообщения в ЕАЭС. *«Транзит через Беларусь в интересах ЕАЭС мы осуществляем. На границе с Евросоюзом мы проверяем всех въезжающих и транзитом через Беларусь, и в Беларусь, — заявил Александр Лукашенко. — Полагаю, в данной ситуации нужно действовать в границах разумной достаточности. Мне кажется, что транспортный коридор между странами должен сохраняться не только в Беларуси. Неплохо было бы определить этот коридор через Россию в Казахстан, Армению, Кыргызстан и так далее»*.

Премьер-министр Республики Армения Никол Пашинян подчеркнул, что ситуация с пандемией коронавируса является испытанием для ЕАЭС. *«Готовность наших стран к сотрудничеству и взаимной поддержке, которая была выражена в эти дни, свидетельствует о том, что интеграция состоялась и имеет большой потенциал развития»*, — сказал Никол Пашинян.

Премьер-министр Армении выразил уверенность, что ЕАЭС не только выдержит испытание глобальным экономическим кризисом, но и благодаря своим институтам сможет выйти из него с минимальными потерями.

Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев заявил, что, помимо реакции на текущую ситуацию, нужно задуматься о мерах на среднюю и долгосрочную перспективу, извлекая уроки из кризиса.

«Вне всякого сомнения, кризис значительно изменит глобальный ландшафт цепочек добавленной стоимости. Можно приступить к созданию региональных цепочек добавленных стоимостей на основе конкурентных преимуществ наших экономик. Долгосрочная устойчивость ЕАЭС напрямую зависит от устойчивости торговых процессов. Торговля товарами на данный момент — главная из четырех свобод», — подчеркнул Президент Казахстана.

В свою очередь, Президент Кыргызской Республики Сооронбай Жээнбеков отметил, что большое количество граждан стран ЕАЭС в условиях пандемии оказались в сложной ситуации. Он предложил принять единый механизм их социальной и медицинской поддержки в это непростое время.

«У нас в Союзе имеются все возможности для обеспечения населения наших стран основными продовольственными товарами. Внутри ЕАЭС не должно быть ограничений во взаимной торговле социально значимыми товарами», — считает Сооронбай Жээнбеков.

Президент Российской Федерации Владимир Путин подчеркнул, что пандемия коронавируса оказывает негативное влияние на все стороны жизни и требуются экстраординарные меры, чтобы остановить распространение инфекции.

«Эффективно противостоять пандемии можно только путем объединения усилий международного сообщества. Именно такие коллективные подходы Россия продвигает на всех многосторонних площадках: и в ООН, и в «Группе двадцати», и в СНГ. И, конечно же, мы считаем крайне востребованным тесное сотрудничество между государствами ЕАЭС», — отметил Президент России.

Владимир Путин предложил с учетом приобретаемого в условиях пандемии опыта усилить положения проекта стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.,

которые касаются сотрудничества в области здравоохранения, чтобы в случае повторения подобных ситуаций действовать более оперативно и слаженно.

Председатель Коллегии ЕЭК Михаил Мясникович сообщил главам государств о предпринимаемых в рамках ЕАЭС мерах, направленных на обеспечение экономической стабильности в условиях пандемии. В частности, он рассказал о комплексе срочных антикризисных стабилизационных мер и мер по восстановлению и дальнейшему развитию экономик стран ЕАЭС, которые были утверждены Межправсоветом.

«Где мы видим резервы? Они, безусловно, — в выполнении договоренностей, которые достигаются странами. Надо минимизировать ограничения во взаимной торговле и укреплять доверие», — убежден Михаил Мясникович.

Источник: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/14-04-2020-2.aspx> 14.04.2020

14.04.2020

Совместное заявление членов Высшего Евразийского экономического совета в связи с пандемией COVID-19

Мы, члены Высшего Евразийского экономического совета, учитывая тесные политические, экономические, социальные и исторические связи между нашими странами, подтверждая приверженность целям и принципам, закрепленным в Договоре о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., принимая во внимание, что коронавирусная инфекция COVID-19, объявленная Всемирной организацией здравоохранения пандемией и охарактеризованная как чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения, имеющая международное значение, ведет к существенному снижению мобильности населения, затрудняет торговлю товарами и услугами, вызывает волатильность на глобальных финансовых и сырьевых рынках, создает риски дезинтеграции для мировой и региональных экономик, подчеркивая важность поддержки граждан наших государств и коллективных усилий мирового сообщества по обеспечению здоровья и благосостояния людей в условиях пандемии COVID-19 и смягчению негативных последствий для экономики, выражая решимость объединить усилия для совместного противостояния этой общей угрозе, заявляем о нижеследующем:

Подтверждаем готовность к продолжению сплоченной работы для устранения негативных последствий пандемии COVID-19, сохранения достигнутого уровня интеграционного сотрудничества и дальнейшего экономического развития государств — членов Евразийского экономического союза, обеспечения социальной и макроэкономической стабильности в наших странах, поддержания деловой и инвестиционной активности.

Твердо убеждены, что борьба с пандемией COVID-19 не должна приводить к разрыву наработанных кооперационных связей, остановке международной торговли, прекращению инвестиционной деятельности.

Призываем все государства поддерживать международное сотрудничество, укреплять доверие, прекратить вооруженные конфликты, торговые войны, односторонние финансовые и экономические санкции и неукоснительно следовать нормам международного права.

Выступаем за единство международного сообщества и стабильность мировой экономики, сохранение принципа свободы передвижения товаров, включая социально значимые товары, продукты питания, медицинское оборудование и препараты, медицинские средства индивидуальной защиты. Принимаемые нашими государствами меры оперативного и системного характера направлены на смягчение воздействия пандемии COVID-19 на экономики наших стран и обеспечение функционирования единого экономического пространства. Исходим из того, что введенные во всем мире ограничения, вызванные пандемией COVID-19, являются вынужденной мерой и со снятием угроз для жизни и здоровья людей будут отменены.

В рамках борьбы с пандемией COVID-19 мы нацелены продолжать оказывать необходимое содействие друг другу, укреплять системы здравоохранения, проводить совместные научные исследования в области разработки средств профилактики, диагностики и лечения инфекций, совершенствовать алгоритмы взаимодействия при реагировании на эпидемии.

Поручаем правительствам, центральным (национальным) банкам государств — членов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии осуществлять скоординированные меры по профилактике и предотвращению распространения коронавирусной инфекции COVID-19, укреплению нашего экономического сотрудничества, сохранению стабильности функционирования

внутренних, в том числе продовольственного, рынков, поддержке граждан наших государств и бизнеса для преодоления негативных последствий пандемии COVID-19.

Мы твердо уверены в том, что преимущества интеграции помогут нашим странам и народам достойно справиться с этим испытанием.

Президент Республики Беларусь, Председатель ВЕЭС А. Г. Лукашенко

Премьер-министр Республики Армения, Член ВЕЭС Н. В. Пашинян

Президент Республики Казахстан, Член ВЕЭС К. К. Токаев

Президент Кыргызской Республики, Член ВЕЭС С. Ш. Жээнбеков

Президент Российской Федерации, Член ВЕЭС В. В. Путин

Источник: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/14-04-2020-1.aspx>

ПРАВИЛА
оформления статей, принимаемых к рассмотрению редакцией
международного научно-аналитического журнала
«ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ЭКОНОМИКА, ПРАВО, ПОЛИТИКА»

1. Автор(-ы) представляет(-ют) в редакцию электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Объем представляемых для публикации статей не должен быть меньше 16 000 знаков с пробелами. Оригинальность статьи должна быть не менее 65%. Все материалы проверяются системой «Антиплагиат».

2. Каждая статья должна быть сопровождается сведениями об авторе(-ах) (на русском и английском языках): фамилия, имя, отчество полностью; место работы; должность; ученая степень; ученое звание; адрес электронной почты. После указания места работы обязательно указывается город и страна.

3. Рукопись статьи должна содержать реферат (аннотацию) и ключевые слова.

Статьи без реферата (на русском и английском языках) не рассматриваются.

Реферат не должен содержать ссылки и аббревиатуры. Объем ограничен 250–300 словами. В реферате обязательно указываются: Цель, Методы, Результаты, Выводы (по 1–2 предложения для каждого пункта).

4. Рукопись статьи должна содержать ключевые слова. Обычно — 5–6 слов. Термины-словосочетания считаются одним ключевым словом. Желательно избегать составных ключевых слов.

5. Сокращения и аббревиатуры должны быть расшифрованы при первом их употреблении (в скобках в тексте или под текстом).

6. Список литературы в конце статьи дается в алфавитном порядке. В случае, когда цитируется англоязычная работа, обязательно ссылаться на оригинал, а не на русскоязычный перевод. В тексте дается ссылка в квадратных скобках, например [7, с. 625].

7. Ссылки на официальные сайты, правовые и законодательные акты, архивные материалы, учебники/учебные пособия, словари и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещенный в конце статьи.

8. Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов WordArt в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в тех форматах, в которых они были сделаны (объекты должны давать возможность редактирования). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком/подписью, продублированными на английский язык. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

Формулы должны быть набраны в редакторе Microsoft Equation, где их набор более корректен; также возможен набор формул в MathType ... Equation.

Простые строчные формулы желательно набирать с клавиатуры, не используя формульный редактор.

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. Сведения об авторе:

Иванов Иван Иванович

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация
Заведующий кафедрой

Доктор философских наук, профессор

E-mail:

Телефон: (только для внутреннего пользования)

2. Краткие затекстовые ссылки:

В тексте:

А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М. : Наука, 2004.

3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках:

– **монографии:**

Филиппов Г. Г. Роль организации в механизме политической власти. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008.

– **статьи в научных сборниках:**

Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М. : Прогресс, 1972.

– **публикации в многотомных изданиях:**

Ирвинг В. Собр. соч.: в 5 т.: пер. с англ. М. : ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.

Карамзин Н. М. История государства Российского: в 12 т. М. : Мир книги, 2003. Т. 7.

– **статьи в научных журналах:**

1. *Кириленко В. П., Дронов Р. В.* О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 46–53.

2. *Шамахов В. А.* К новой системе профессионального обучения государственных управленцев // Управленческое консультирование. 2011. № 4. С. 6–15.

– **статьи в газетах:**

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. С. 22.

– **правовые акты:**

О науке и государственной научно-технической политике: федер. закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

– **архивные документы** (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-об. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.

– **электронные ресурсы оформляются следующим образом:**

1. Манойло А. В. Объекты и субъекты информационного противоборства [Электронный ресурс] // ПСИ-ФАКТОР: сайт информационного ресурсного центра по научной и практической психологии. Библиотека. Информационная война. Информационное противоборство. URL: <http://psyfactor.org/lib/psywar24.htm> (дата обращения: 23.02.2016).

2. Образ врага. Все об «Аль-Каеде» [Электронный ресурс] // VIP. Lenta.Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/> (дата обращения: 20.09.2017).

2020. № 1(31)

**ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ:
ЭКОНОМИКА, ПРАВО, ПОЛИТИКА**

Международный научно-аналитический журнал

Выходит 4 раза в год

Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий издательским отделом
Е. Г. ЗАКРЕВСКАЯ

Выпускающий редактор
О. Д. ПОЛЕЖАЕВА
E-mail: polezhaeva-od@ranepa.ru

Корректор
Е. А. ЛЫСУНЕЦ

Верстка
А. Л. СЕРГЕЕНОК

Сдано в набор 15.03.2020.

Подписано к печати 30.03.2020.

Формат 84×108 $\frac{1}{16}$. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 8,25. Тираж 100 экз.

Заказ № 1/2020.

УЧРЕДИТЕЛЬ:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-72803 от 25 мая 2018 г.

Комплекс работ выполнен издательско-полиграфическим центром Северо-Западного института управления — Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В.О., д. 61
Тел. (812) 335-94-72