



МЕХАНИЗМЫ ПРИНЯТИЯ НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ В ЕАЭС: ВКЛАД В СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Доклад НИУ ВШЭ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**К XXIV Ясинской
(Апрельской)
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

2023 г.

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

МЕХАНИЗМЫ ПРИНЯТИЯ НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ В ЕАЭС: ВКЛАД В СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2023

УДК 339.924:061.1ЕАЭС
ББК 65.5-65ЕАЭС
М55



<https://elibrary.ru/mpelwq>

Экспертный доклад подготовлен в рамках программы мероприятий председательского Российской Федерации в органах Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в 2023 г., на основе результатов НИР «Возможности формирования концепции реформирования механизма принятия наднациональных решений в ЕАЭС с учетом опыта других интеграционных объединений», выполненной в рамках государственного задания НИУ ВШЭ в 2022 г.

Научный редактор:

Т.А. Колобашкина

Авторы:

*Д.В. Галушко, М.К. Глазатова, В.Н. Зуев, В.С. Изотов, Т.А. Колобашкина,
К.Ю. Молодыко, А.П. Портанский, Е.В. Сабельникова, А.В. Соколовская, А.А. Чулок*

Механизмы принятия наднациональных решений в ЕАЭС: вклад в стратегическое планирование и антикризисное управление [Текст] : экспертный докл. к XXIV Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2023 г. / Д. В. Галушко, М. К. Глазатова, В. Н. Зуев и др. ; под науч. ред. Т. А. Колобашкиной ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. — 234 с. — ISBN 978-5-7598-2784-9 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2850-1 (e-book).

В экспертном докладе представлены теоретические подходы и правовые основы процесса принятия наднациональных решений в рамках региональных интеграционных объединений. Задача повышения эффективности наднациональных решений рассматривается в новом контексте стратегического планирования и углубления евразийской интеграции, необходимости развития проектного управления в рамках ЕАЭС. Представлены результаты сравнительного анализа механизмов принятия наднациональных решений в рамках ЕАЭС и других интеграционных объединений (ЕС, АСЕАН, МЕРКОСУР), в том числе в кризисных ситуациях. Предложен оригинальный подход к выделению критериев и факторов повышения эффективности наднациональных решений, представлены результаты сравнительного анализа эффективности работы механизма принятия наднациональных решений в традиционных сферах евразийской интеграции (техническое регулирование, цифровая экономика, сельское хозяйство, промышленность), а также возможности и перспективы повышения эффективности наднационального сотрудничества в новых социально значимых областях интеграции (наука и инновации, образование, «зеленая» экономика и климат), а также в области финансов.

УДК 339.924:061.1ЕАЭС
ББК 65.5-65ЕАЭС

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

ISBN 978-5-7598-2784-9 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2850-1 (e-book)

© Авторы, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Список используемых аббревиатур.....	5
Резюме доклада	8
Введение. Уточнение понятий и методологических подходов (<i>Т.А. Колобашкина</i>)	28
1. Наднациональность: теоретические подходы, правовые основы и современный контекст	37
1.1. Наднациональные механизмы в теориях интеграции: актуальные теоретические подходы (<i>В.Н. Зуев</i>).....	37
1.2. Ключевые принципы принятия наднациональных решений (<i>Д.В. Галушко</i>)	46
1.3. Перспективы трансформации наднациональных механизмов в контексте задач формирования Большого Евразийского партнерства (<i>А.П. Портанский</i>)	65
1.4. Возможности и пределы стратегического планирования и форсайта интеграционных процессов в условиях растущей внешней неопределенности (<i>А.А. Чулок</i>)	80
2. Опыт формирования наднациональных механизмов в региональных интеграционных объединениях	89
2.1. Наднациональные механизмы в ЕС как ответ на внутренние и внешние кризисы (<i>В.С. Изотов</i>)	89
2.2. «Путь АСЕАН»: доверие, гибкость и подотчетность (<i>А.В. Соколовская</i>).....	104
2.3. МЕРКОСУР: нереализованный потенциал наднациональности (<i>Е.В. Сабельникова</i>).....	116
2.4. ЕАЭС: от межгосударственных механизмов к эффективной наднациональности (<i>В.С. Изотов</i>)	122
3. Оценка эффективности и перспектив работы наднациональных механизмов в ЕАЭС.....	139
3.1. Работа наднациональных механизмов в «традиционных» направлениях интеграции	139

3.1.1. Техническое регулирование и таможенное сотрудничество: опыт практической реализации принципа наднациональности (<i>М.К. Глазатова</i>)	139
3.1.2. Цифровая экономика: успехи и сложности проектного управления (<i>А.В. Соколовская</i>)	160
3.1.3. Агропромышленный комплекс: согласованность для устойчивости (<i>А.В. Соколовская</i>).....	170
3.1.4. Промышленная кооперация: базовый элемент экономической безопасности (<i>В.С. Изотов</i>).....	177
3.2. Перспективы работы наднациональных механизмов в «новых» направлениях интеграции	186
3.2.1. Наука: на пути формирования евразийской «территории инноваций» (<i>В.С. Изотов</i>)	186
3.2.2. Образование: возможности и ограничения для евразийского образовательного пространства (<i>Е.В. Сабельникова</i>)	196
3.2.3. Экология и климат: перспективы евразийской «Зеленой сделки» (<i>В.С. Изотов</i>).....	207
3.2.4. Перестройка общего финансового рынка: санкционное переосмысление (<i>К.Ю. Молодыко</i>).....	215
Авторы доклада	232

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ АББРЕВИАТУР

- АПК — Агропромышленный комплекс
- АСЕАН — Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
- БЕП — Большое Евразийское партнерство
- БРИКС — Бразилия, Россия, Индия, КНР, ЮАР
- ВВП — Валовой внутренний продукт
- ВИЭ — Возобновляемые источники энергии
- ВЕЭС — Высший Евразийский экономический совет
- ВОИС — Всемирная организация интеллектуальной собственности
- ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения
- ВПТТП — Всеобъемлющее прогрессивное соглашение для Транс-Тихоокеанского партнерства
- ВРЭП — Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство
- ВТО — Всемирная торговая организация
- ЕАБР — Евразийский банк развития
- ЕАЭС — Евразийский экономический союз
- ЕИБ — Европейский инвестиционный банк
- ЕМПС — Евразийский межправительственный совет
- ЕОП — Единое образовательное пространство
- ЕОУС — Европейское объединение угля и стали
- ЕРК — Европейская рамка квалификаций
- ЕС — Европейский союз
- ЕТП — Евразийские технологические платформы
- ЕТТ — Единый таможенный тариф

ЕФСР — Евразийский фонд стабилизации и развития

ЕЭК — Евразийская экономическая комиссия

ЕЭП — Единое экономическое пространство

ЕЦБ — Европейский центральный банк

ЗСТ — Зона свободной торговли

ИИ — Искусственный интеллект

ИКТ — Информационно-коммуникационные технологии

ИСИЭЗ — Институт статистических исследований и экономики знаний

КРА — Кредитное рейтинговое агентство

МЕРКОСУР — Общий рынок Южного конуса (Южной Америки)

ММСП — Микро-, малые и средние предприятия

МРТС — Мегарегиональные торговые соглашения

МСЭ — Международный союз электросвязи

МФЦ — Международный финансовый центр

НИОКР — Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы

НИУ ВШЭ — Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

НПО — Неправительственная организация

НТИ — Наука, технологии и инновации

НТС — Научно-технический совет

ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности

ОКВЭД — Общероссийский классификатор видов экономической деятельности

ОКТС — Объединенная коллегия таможенных служб

ОНПС — Основные направления промышленного сотрудничества

- ООН — Организация Объединенных Наций
- ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития
- ПИИ — Прямые иностранные инвестиции
- ППС — Паритет покупательной способности
- ПРООН — Программа развития ООН
- РИО — Региональное интеграционное объединение
- РКИК ООН — Рамочная конвенция ООН по изменению климата
- РОА — Региональная организация по аккредитации
- РФ — Российская Федерация
- СНГ — Содружество Независимых Государств
- ТК — Таможенный кодекс
- ТН ВЭД — Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности
- ТНК — Транснациональные корпорации
- ТТП — Транс-Тихоокеанское партнерство
- ТС — Таможенный союз
- ФАО ООН — Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
- ФОИВ — Федеральные органы исполнительной власти
- ФРС — Федеральная резервная система
- ФЦИ — Федеральный центр информатизации, Фонд цифровых инициатив
- ЦУР — Цели устойчивого развития
- ШОС — Шанхайская организация сотрудничества
- ЮНКТАД — Конференция ООН по торговле и развитию

РЕЗЮМЕ ДОКЛАДА

Совершенствование наднациональных институтов ЕАЭС, содействие расширению компетенций ЕЭК, наделения ее большими полномочиями при сохранении преобладающей процедуры принятия ключевых решений на основе консенсуса, для решения сложных и амбициозных задач по углублению интеграции, также является частью приоритетов текущего российского председательства в органах ЕАЭС¹.

ЕАЭС является относительно молодым, но динамично развивающимся региональным интеграционным объединением (РИО). Завершение формирования единого экономического пространства, запуск единых рынков, переход на качественно новые этапы евразийской экономической интеграции невозможны без трансформации механизма принятия решений в органах управления Союза.

Проблема нахождения баланса между национальными и наднациональными интересами является одной из ключевых для любого интеграционного объединения, в том числе для ЕАЭС. В настоящее время все острее ощущается необходимость уточнения отдельных полномочий органов ЕАЭС, их роли в процессах принятия решений в условиях высоких геополитических рисков. С правовой точки зрения актуальность изучения реформирования механизма принятия наднациональных решений в ЕАЭС осложняется отсутствием в международном праве, единообразного определения понятия наднациональной международной организации.

Теоретические подходы к анализу наднациональных механизмов, различия межгосударственного и наднационального форматов интеграционного взаимодействия рассмотрены в разделе 1.1. Авторы доклада обращают внимание, что в практике современного регионального взаимодействия наиболее часто встречается комбинация этих двух основных форматов, означающая применение наднациональных компонентов регулирования странами региональных объединений в той степени, в которой это соответствует их представлениям об оптимальном, желаемом или возмож-

¹ Обращение Президента РФ В.В. Путина к главам государств — членов ЕАЭС 23 января 2023 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70380> (дата обращения 26.03.2023).

ном варианте запуска совместных механизмов сотрудничества. В докладе дается определение наднационального механизма и совместных направлений политики, подчеркивается важность различения единой и общей политики.

Принятие политических решений на наднациональном уровне и развитие наднационального регулирования — чрезвычайно сложный процесс, свидетельствующий о наиболее высоком уровне межгосударственного сотрудничества, основанном на существенном ограничении национального суверенитета — фундаментальной и основополагающей категории для государства — в пользу разработки общих и единых подходов к решению актуальных для стран задач в наиболее важных социально-экономических областях. В докладе обосновывается отсутствие противоречия между понятиями «наднациональность» и «национальный суверенитет», осознанный и легитимный характер передачи части суверенных полномочий государства на уровень международной организации: если государства продолжают участие в наднациональных форматах взаимодействия, то это является для них выгодным и эффективным политическим выбором.

Правовые основания для разделения компетенций и определения типов политик ЕАЭС представлены в разделе 1.2. В докладе подчеркивается, что взаимодействие между интеграционными объединениями и их государствами-членами определяет процесс конституционализации права и формирование интеграционного правопорядка. Принципы взаимодействия образуют целостную систему, которая включает императивность, ценностную иерархию и содержательное соподчинение. Некоторые принципы выводятся из целей и задач интеграционного объединения, а не прямо указываются в документах. Принципы разграничения играют важную роль в создании и применении правовых норм. В рамках интеграционных объединений и Европейского союза, и Евразийского экономического союза принципы имеют большое значение и могут обосновывать легитимность определенных позиций, даже если в нормах интеграционного права отсутствуют явные основания для этого. Принципы взаимодействия важны при определении правовой природы международных интеграционных объединений, так как распределение компетенции позволяет сделать выводы о наличии или отсутствии признаков наднациональности

в их деятельности. Автор проводит анализ формулирования и применения принципов законности, лояльного сотрудничества, наделения компетенцией, субсидиарности и пропорциональности в функционировании Европейского союза и Евразийского экономического союза. Отмечается, что процесс формирования принципов функционирования международных интеграционных объединений не завершился, а в рамках ЕАЭС их формулирование происходит особенно активно.

В современном мире продолжает развиваться региональная интеграция, о чем свидетельствует не только рост числа региональных торговых соглашений (РТС), но и появление РТС нового типа, которые занимают значительную долю в мировой торговле и содержат продвинутое положение по регулированию торговли в своей правовой базе. В этих условиях ЕАЭС стремится к наиболее выгодному для себя варианту встраивания в современную интеграцию.

Санкционное давление Запада на Россию после 24 февраля 2022 г. и его последствия усложняют в настоящее время создание вокруг ЕАЭС современного интеграционного объединения, схожего по параметрам с РТС нового типа и способного конкурировать с ними. Поэтому более реалистичной представляется идея Большого Евразийского партнерства (БЕП), под которым подразумевается система институтов и торгово-экономических соглашений разной степени глубины между ЕАЭС и внешними партнерами, а также интеграционными блоками, максимизирующая выгоды для ее участников от внешнеэкономической деятельности и повышающая устойчивость экономик к внешним шокам. Перспективы трансформации наднациональных механизмов под влиянием сложных и противоречивых **процессов «нового регионализма»**, в контексте задач формирования БЕП рассмотрены в разделе 1.3.

Необходимость повышения качества работы наднациональных механизмов существенно усилилась в связи с задачами **стратегического планирования** развития ЕАЭС, актуальность которых за последнее время возросла в связи с текущей реализацией Стратегии-2025, а также поставленных в ходе российского председательства в ЕАЭС в 2023 г. задач по разработке новых стратегических документов с горизонтом планирования на 2030 и 2045 гг. Текущая версия стратегического документа поставила амбициозные цели углубления евразийской интеграции, развития новых сфер

сотрудничества, изменения механизма принятия наднациональных решений. Реализация документа выпала на сложный, переломный период пандемии и посткризисного восстановления, что во многом обусловило пробуксовку решения ряда важных задач. Результаты оценки успехов и неудач реализации Стратегии-2025, а также принципиальные возможности и пределы стратегического планирования на основе использования научных подходов к прогнозированию в условиях растущей турбулентности, рассмотренные в разделе 1.4, необходимо учесть при разработке новых документов стратегического планирования, которая будет происходить в условиях усложняющегося внешнего контекста, перед лицом новых вызовов. В докладе предложена концептуальная архитектура системы стратегического планирования и форсайта ЕАЭС в условиях развития интеграционных процессов и растущей внешней неопределенности, подчеркивается важность развития культуры форсайт-исследований в странах ЕАЭС и создания многоуровневой сети евразийских форсайт-центров как инфраструктурной платформы для решения задач стратегического планирования.

В разделе 2 доклада представлены результаты сравнительного анализа механизмов принятия наднациональных решений в рамках ЕАЭС и других интеграционных объединений (ЕС, АСЕАН, МЕРКОСУР), в том числе в кризисных ситуациях. Антикризисную политику можно рассматривать в качестве «лакмусовой бумаги» эффективности механизмов принятия наднациональных решений. Усложнение ситуации на внешнем и внутреннем рынках ЕАЭС продолжает оказывать негативное влияние на процесс сближения и координации политики в различных сферах интеграции. В этих условиях необходим сбалансированный анализ аналогичного опыта принятия решений в передовых региональных интеграционных объединениях с ориентиром на выявление и имплементацию лучших наднациональных механизмов. Главным критерием оптимальной имплементации должно выступать разумное соотношение национально-государственного, межгосударственного и наднационального начал в процессе евразийской экономической интеграции. Выбранные в качестве референтных для ЕАЭС РИО — ЕС, МЕРКОСУР, АСЕАН — характеризуются, во-первых, близкой степенью зрелости интеграции и развитости механизмов принятия наднациональных решений, а во-вторых — стратегической

значимостью для ЕАЭС в связи с наличием специальных соглашений о сотрудничестве, включением данных объединений в Основные направления международной деятельности ЕАЭС.

Применительно к каждому РИО в докладе рассмотрены предпосылки и правовые основы наднациональных механизмов, институты и акторы, обеспечивающие их работу, используемые критерии оценки эффективности принятия наднациональных решений. Особое внимание уделено опыту принятия решений в кризисных ситуациях, которые становятся стресс-тестом для всех международных институтов. В том числе рассмотрены ответные меры РИО на мировой экономической кризис 2008–2009 гг., на кризис, вызванный COVID-19, а также позиция в ответ на текущие геополитические изменения.

В Европейском союзе сформирован уникальный механизм принятия наднациональных решений, обусловленный длительностью исторического периода, позволившего протестировать разные инструменты и конфигурации, глубину и ширину интеграции, обеспечивающую учет национальных интересов и необходимость интеграционного прогресса. При этом искусство согласования, политическое медиаторство играет важнейшую роль. В объединенной Европе закрепился механизм «совещательной надгосударственности» — легитимная форма политики согласия, предполагающая открытую кооперацию между всеми органами власти институтов, национальными правительствами и представителями «третьего сектора». Даже в период текущего острого геополитического кризиса Союз продолжает аккумулировать значительные наднациональные ресурсы воздействия на кризисные ситуации, которые работают в оптимальном сочетании с государственными инструментами регулирования. При этом ключевые решения принимаются в области регулирования баланса национальных и наднациональных полномочий. В большинстве случаев в переходные периоды жизни ЕЭС/ЕС была продемонстрирована синергия соответствующих институтов и механизмов, подкрепленная выверенной нормативно-правовой базой и поддержкой большинства населения. Различные направления антикризисной политики приводили в действие определенные процедуры голосования, позволяющие органично сочетать интересы разных по политическому и экономическому весу стран-членов и коммунитарный,

общий императив развития ЕС. В ряде случаев приходилось расширять полномочия наднациональных институтов, преодолевая сопротивление государств. Но практика показала оправданность большинства таких действий, сохранивших устойчивость экономик и дальнейший потенциал развития.

Европейский опыт может быть использован для совершенствования механизма согласования политических интересов в ЕАЭС. Целесообразно рассмотреть следующие инициативы:

- создание постоянно действующего экспертно-консультационного механизма, аналогичного Комитету постоянных представителей (COREPER I и COREPER II), существующих в ЕЭС с 1962 г. Это может улучшить механизм разрешения межправительственных противоречий, подготовку проектов решений Межправсовета ЕАЭС и ВЕЭС;

- подготовка закона о лоббизме в ЕАЭС, которой способен создать правовое поле для активной неформальной деятельности, фактически ведущейся лоббистами пяти стран. Это должно способствовать стимулированию и поддержке инвестиций, что особенно важно в текущих кризисных условиях;

- повышение степени открытости и прозрачности механизма консультаций и принятия ключевых решений в ЕАЭС. Инициировать процессы гражданского обсуждения в широких границах «диалога о будущем ЕАЭС»². Значимость подобных мер особенно важна с учетом активизации работы по популяризации достижений ЕАЭС в странах Союза в год российского председательства.

Для развития механизма согласования национальных и наднациональных интересов в ЕАЭС может быть полезен и опыт **Ассоциации государств Юго-Восточной Азии** в сфере создания так называемого кодекса поведения в регионе, который устанавливает ключевые принципы и механизмы разрешения конфликтов между странами-членами. Интересна также практика использования консенсусного метода принятия решений в АСЕАН (также применяется в ЕАЭС), а точнее — две дополнительные формулы принятия решений, которые позволяют продвигать интеграцию по мере готовности всех членов. Также стоит отметить показательность

² В ЕС подобные инициативы широко применяются, начиная с массового гражданского обсуждения проекта Конституции в 2001–2002 гг.

опыта АСЕАН с точки зрения лидирующей роли института председателя, который действительно воспринимается как двигатель интеграции и держатель консенсуса в объединении. Для ЕАЭС может быть полезна прозрачная практика оценки эффективности достижения поставленных в стратегических документах целей Ассоциации при помощи оценочных карт.

Несмотря на то что страны **Общего рынка Южного конуса (Южной Америки) — МЕРКОСУР** — за время существования объединения ориентировались на решение вопросов на национальном уровне, а наднациональный подход не сыграл своей роли, разработанные инструменты и опыт могут быть полезны для ЕАЭС. Преимуществом объединения стало двойное лидерство Бразилии и Аргентины, которое позволило учитывать гетерогенные интересы стран в формировании политики. Странами была разработана Система местной валюты (SML) для проведения международных торговых и других финансовых операций, был введен арбитражный механизм разрешения споров, опыт реализации которых может быть интересен для ЕАЭС.

Неспособность обеспечения межстрановой координации, слабость наднационального регулирования, конкуренция стран привели к неэффективности принимаемых мер. Несмотря на создание наднациональных органов и проработку регулирования, они не сыграли существенной роли в развитии объединения. Нарастание противоречий между странами ослабило союз и привело в переориентации на заключение соглашений с другими странами и объединениями.

Сравнительный анализ механизмов принятия наднациональных решений и обеспечения баланса национальных и наднациональных интересов в четырех региональных интеграционных объединениях — ЕАЭС, ЕС, АСЕАН и МЕРКОСУР — позволил сделать ряд выводов относительно зрелости наднациональных механизмов в **Евразийском экономическом союзе**, возможностей и ограничений использования международного опыта для его совершенствования.

Несмотря на непродолжительное время существования ЕАЭС в текущем формате, уровень развития наднационального взаимодействия в рамках Союза можно оценить как очень высокий по сравнению с большинством действующих торгово-экономических

блоков, включая рассмотренные АСЕАН и МЕРКОСУР. По данному критерию ЕАЭС уступает только Европейскому союзу, существенно отставая от последнего по степени развития интеграционного взаимодействия.

ЕАЭС демонстрирует слаженность, синхронность действий и в некоторых сферах действует на опережение, отвечая в том числе на вызовы COVID-19.

Вместе с тем слабыми сторонами ЕАЭС пока остаются недостаточно высокая исполнительная дисциплина, ограниченный перечень наднациональных политик, недостаточно развитая система наднационального права, недостаточно высокий авторитет наднациональных органов и объединения как международного актора. Конфликтные ситуации, развороты в политических настроениях лидеров стран по отдельным аспектам политики Союза, усугубляемые нестабильностью текущей геополитической ситуации, в условиях консенсусного принятия решений несут существенные риски для существования ЕАЭС. Повышение эффективности механизмов принятия наднациональных решений является необходимым для сохранения и развития Союза, нивелирования сиюминутных политических настроений, минимизации зависимости от непредсказуемых разворотов в глобальной политике и политике отдельных национальных государственных структур.

Курс на ужесточение процедур принятия наднациональных решений и форсированное расширение наднациональных компетенций ЕЭК в текущей внешнеполитической и экономической ситуации может иметь обратный эффект, усугубить центробежные тенденции. Опыт АСЕАН по созданию кодекса поведения в регионе, который устанавливает ключевые принципы и механизмы разрешения конфликтов между странами-членами, а также европейский опыт по реализации принципа субсидиарности, как дополняющего принцип наднациональности, а также по повышению открытости, прозрачности и демократичности принятия ключевых решений сейчас как никогда важны для ЕАЭС.

На современном этапе ЕАЭС сталкивается с новыми вызовами, причинами которых стали геополитическая напряженность и санкции, введенные против России и Беларуси. Эти события изменили ситуацию на общем рынке Союза. На первый план вышли проблемы обеспечения продовольственной безопасности в усло-

виях санкций, а также препятствие экономической стагнации с учетом высокой инфляции и беспрецедентной неопределенности. Возрастает значимость долгосрочного стратегического планирования, направленного в том числе на исключение резких колебаний во внешнеэкономических подходах государств-членов при смене внутривнутриполитических элит.

В политэкономическом измерении странам ЕАЭС предстоит решить «дилемму интеграции» в беспрецедентно сложных условиях. Надо учитывать, что санкционное давление на две экономики из пяти направлено не только на их экономическое разоружение, но и на эрозию социально-идеологических платформ интеграции. Экономическим и военно-политическим (в рамках ОДКБ) годам сотрудничества с Россией приходится противопоставлять оценку рисков вторичных санкций и возможного ухудшения отношений с западными партнерами. Государства «пятерки» находятся в процессе переоценки своего сотрудничества и имеющихся достижений интеграции с точки зрения того, как они помогают или препятствуют обеспечению работы общего рынка в условиях санкционного давления Запада и растущего значения Китая и региона ЮВА для российской экономики, а вслед за ней — остальных экономик Союза.

Одной из важных антикризисных мер может стать создание Евразийского консорциума стратегических инициатив и институтов развития. Результатом совместной деятельности в его рамках, помимо обмена опытом и лучшими практиками, может стать выработка инвестиционной парадигмы для стран ЕАЭС, отличающейся от действующих подходов ОЭСР, Всемирного банка и органов ООН (Европейская экономическая комиссия ООН, ЮНКТАД и др.).

Существует очевидная необходимость формирования комплексной системы оценки эффективности принятия наднациональных решений. В частности, целесообразно разработать параметры оценки, основанные на количественных и качественных показателях, для:

- уровня реализации задач, которые были поставлены перед наднациональными органами;
- уровня координации, путем анализа возможности объединения различных направлений деятельности наднациональных

органов ЕАЭС, для достижения гармонизированного и синергетического эффекта;

- измерения практической ценности: оценка того, насколько деятельность наднациональных структур оказала влияние на рост благосостояния национальных экономик и способствовала повышению жизненного уровня населения. Возможно введение комплексного индикатора результатов деятельности, в том числе в новых направлениях интеграции (наука, образование, экология и климат, спорт, туризм и др.);

- оценки совокупного «выигрыша» в рамках ЕАЭС: анализ дополнительных преимуществ (выгод), которые получены по сравнению с возможной выгодой в случае индивидуальной реализации программы каждым из государств — членов ЕАЭС по отдельности. В этом случае легче всего выявить так называемые интеграционные эффекты;

- показателя финансовой эффективности, используемого в большинстве международных организаций. Необходим индикатор, оценивающий, были ли цели, поставленные перед наднациональными органами, достигнуты при наименьших финансовых затратах;

- измерения «соответствия требованиям и ожиданиям» общества от интеграционных процессов — условного индекса (социологического индикатора), необходимого в процессе популяризации достижений ЕАЭС — одного из приоритетов текущего российского председательства.

В разделе 3 представлены результаты сравнительного анализа эффективности работы механизма принятия наднациональных решений в «традиционных» сферах евразийской интеграции (техническое регулирование, цифровая экономика, сельское хозяйство, промышленность), а также возможности и перспективы повышения эффективности наднационального сотрудничества на новых социально значимых треках интеграции (наука и инновации, образование, «зеленая» экономика и климат), а также в области финансов.

Одной из трех основных целей евразийской интеграции, провозглашенных в Договоре о ЕАЭС и получивших укрепление в Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, является стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Со-

юза и обеспечение его максимальной эффективности для бизнеса и потребителей. Непосредственно в отношении движения товаров реализован беспрецедентный интеграционный шаг: в двух сферах — **таможенного и технического регулирования** — с самого начала деятельности Союза полномочия государств-членов переданы на наднациональный уровень, представленный не только единым регулятором — Евразийской экономической комиссией (ЕЭК), но и региональным взаимодействием госорганов стран — членов Союза. В текущем периоде такая дихотомия показывает высокую эффективность и укрепляет проведение общих политик. Вместе с тем переходный период в конструировании наднационального регулирования для достижения задач интеграции и формирования общего рынка и Единого экономического пространства пока еще фиксирует притяжение к решению проблем на национальном уровне или, при передаче полномочий на наднациональный — к поднятию управления с исполнительного на политический уровень. Возможно, и даже скорее всего, такая тенденция отражает специфику настоящего этапа интеграционного процесса, осложненного текущей международной ситуацией.

В среднесрочной перспективе принципиально важно провести оптимизацию в ранжировании мер наднационального регулирования по правовому статусу и усилить роль наднационального регулятора ЕЭК в сферах таможенного и технического регулирования, а также развивать и совершенствовать институт регионального взаимодействия органов стран-членов.

Внедрение проектного подхода является особенностью и преимуществом реализации **цифровой повестки** ЕАЭС, однако попытка привести ее реализацию к единообразному формату с другими направлениями интеграции в рамках Стратегии-2025 привела к снижению фактической роли проектной деятельности в работе ЕЭК в пользу регуляторной. В связи с переформатированием работы в рамках цифровой повестки Союза в 2023 г. целесообразно снова рассмотреть возможность создания постоянно действующей структуры для реализации, управления и финансирования интеграционных программ и проектов Союза (например, специализированного Агентства).

Важнейшим аспектом повышения эффективности реализации политики является повышение прозрачности, полноты, качества

и регулярности отчетности — как на наднациональном (ЕЭК), так и на национальном (национальные центры компетенций цифровой трансформации ЕАЭС) уровнях. Особенно важно двигаться от формальной отчетности о проведенных мероприятиях к оценке достигнутых результатов и их соотношению с поставленными в стратегических документах целями.

В рамках реализации согласованной политики цифровизации ЕЭК выступает в роли агрегатора экспертизы и координатора, однако не имеет достаточных рычагов стимулирования государств-членов к выполнению достигнутых договоренностей и соблюдению установленных сроков. Наиболее эффективным рычагом реализации цифровой повестки остается принятие межгосударственных соглашений и договоров. В данном случае возможно два варианта повышения эффективности имплементации:

- укрепление наднационального компонента: внесение направления в Договор и наделение ЕЭК реальными полномочиями по мониторингу и стимулированию имплементации наднациональных решений (возможно предоставление возможности обращаться в Суд);
- укрепление национального компонента: расширение полномочий национальных центров по имплементации наднациональных решений на национальном уровне.

Возможна реализация обоих вариантов одновременно. При этом скорость реализации инициатив и проектов может быть увеличена за счет принятия принципа интеграции разных скоростей. Данный вариант возможен в связи с тем, что для реализации проекта достаточно участия в нем не менее трех государств-членов.

Результативность реализации цифровой повестки ЕАЭС за три года ее реализации пока сложно оценить в связи с затягиванием сроков реализации запланированных проектов и инициатив. Предварительно наиболее результативными проектами и инициативами оказались небольшие проекты и инициативы с более конкретными выгодами для граждан и бизнеса.

Важным инструментом «доставивания» цифровой повестки ЕАЭС и вывода проектов и инициатив на международный уровень является деятельность Фонда цифровых инициатив Евразийского банка развития (ФЦИ ЕАБР). Перспективными видятся заключение меморандума о взаимопонимании и разработка плана сотруд-

ничества ЕЭК с Международным союзом электросвязи (МСЭ) ООН (по примеру ФАО ООН), что позволит поднять цифровую повестку ЕАЭС на более высокий международный уровень, включая внедрение международных практик в области развития искусственного интеллекта, кибербезопасности и др., и усилить консолидированную позицию стран ЕАЭС на данной международной площадке.

Реализация согласованной **агропромышленной политики** в ЕАЭС в большинстве своем опирается на Договор о ЕАЭС, а также Стратегию-2025 и план по ее реализации. Актуальный общий стратегический документ по направлению отсутствует (Стратегия развития и углубления интеграции в агропромышленной сфере так и не была принята). В документах акцент все больше делается на вопросах независимости и устойчивости АПК, развития кооперации.

Согласованная агропромышленная политика в ЕАЭС является умеренно результативной. Все запланированные мероприятия в рамках компетенции ЕЭК выполняются. Ключевым фактором в данном случае является тот факт, что направления интеграции и компетенции ЕЭК четко закреплены Договором о ЕАЭС. При этом реализация кооперационных проектов является менее результативным аспектом работы Комиссии.

Компетенции ЕЭК и государств-членов в области проведения агропромышленной политики четко определены Договором о ЕАЭС, что способствует эффективности имплементации достигнутых договоренностей. Значительную часть работы ЕЭК занимают сбор информации от государств-членов, проведение мониторинга и подготовка информационно-аналитических материалов, поэтому эффективность реализации согласованной агропромышленной политики ЕАЭС зависит не только от полноценной имплементации решений на национальном уровне, но и от полноты и качества предоставляемой национальными уполномоченными органами в ЕЭК информации в срок. Эффективность имплементации повышается за счет функционирования Совета по АПК.

Данная сфера сотрудничества чувствительна для государств-членов, проблемой является риск расширения использования протекционистских мер по чувствительным сельхозтоварам и усиления торговых конфликтов внутри ЕАЭС (из-за пересекающейся структуры экспорта). Поэтому Договор о ЕАЭС заложил механизм

разрешения споров стран ЕАЭС при проведении согласованной агропромышленной политики.

ЕЭК ведет активную работу по развитию сотрудничества с международными организациями и странами, заключая меморандумы о взаимопонимании. Наличие и эффективное выполнение плана по реализации меморандума с ФАО ООН является позитивным примером для развития подобной практики по другим направлениям интеграции.

Интеграция стран евразийской «пятерки» **в области промышленной политики** пока не вышла на уровень наднационального регулирования. В то же время для кооперации характерны высокая степень транспарентности и подотчетности, а также активная вовлеченность научно-экспертного сообщества. За последнее время развитие направления промышленной кооперации и импортозамещения в ЕАЭС свидетельствует о потенциальной готовности достаточно быстро принимать совместные решения по важным направлениям промышленного сотрудничества, в том числе в высокотехнологичных сферах. Тем не менее необходим дальнейший прогресс в следующих областях:

- усиление кооперационных процессов в сфере производства наиболее чувствительных товаров;
- разработка финансовых и нефинансовых мер поддержки экспорта, в том числе совместно произведенной продукции;
- регионам ЕАЭС следует развивать узкие направления специализации, дополняющие друг друга, выстраивать устойчивые элементы цепочек создания стоимости с учетом развитых сегментов обрабатывающих производств и сфер, в которых накоплены значительные конкурентные преимущества;
- ориентация на передовые практики в области кластерной политики, учитывающие передовой европейский и азиатский опыт: Европейскую платформу сотрудничества кластеров, Платформу умной специализации, Европейскую обсерваторию по кластерам и промышленным изменениям, высокотехнологичные кластеры Китая, Японии, Южной Кореи;
- представляется перспективным создание Евразийской кластерной платформы, которая может эффективно сочетаться с приоритетами ЕАЭС в области инновационного сотрудничества и цифровизации промышленности, взаимодействия в рамках ев-

разийских технологических платформ, интенсификации кооперации в сфере деятельности объектов индустриально-инновационной инфраструктуры;

- необходимо укреплять связь между фундаментальными и прикладными исследованиями, важно поставить задачи инновационной деятельности предприятий Союза в первостепенный приоритет, обеспечив сбалансированный спрос на передовые решения внутри стран, повысить показатели разработки и внедрения технологических инноваций, стимулировать инвестиции в инновационно емкие сектора и промышленные технологии со стороны частного бизнеса, в том числе через использование механизма евразийских инновационных технологических платформ.

Стратегические вопросы по этим направлениям должны выноситься на верхние институциональные уровни интеграции (ЕМПС, ВЕЭС), однако эффективное развитие по ряду направлений (кластерная политика, умная межрегиональная специализация) должны опираться именно на региональные инициативы и проекты. В этом случае интеграционные эффекты будут носить более конкретный, локальный характер: создание новых рабочих мест, повышение экономического потенциала города/района/области, укрепление социально-экономической «связанности» территорий.

В «новых» областях интеграции пока еще нет механизмов принятия наднациональных решений, но они активно формируются, и важно при их формировании учесть факторы, способствующие повышению эффективности наднационального взаимодействия.

Поскольку интеграция в области **науки, технологий и инноваций** (НТИ) изначально не заложена в базовый Договор о ЕАЭС, процессы в этом сегменте сотрудничества носят догоняющий характер. Задачи научно-технологического развития имеют отраслевой разрез и устанавливаются для нескольких важных областей интеграционного сотрудничества: прежде всего промышленности, АПК и транспорта. В ряде случаев такой горизонтальный характер НТИ повестки может замедлять имплементацию, поскольку требует как дополнительных согласований внутри ЕЭК, так и сложной межведомственной координации. В числе приоритетных стратегий и инициатив следует выделить следующие:

- согласование базового договора, регламентирующего вопросы межгосударственного научно-технического сотрудничества;

- объединение усилий в разработке и внедрении передовых научно-технических решений в ведущие сектора экономики будет способствовать достижению подлинной независимости и самодостаточности;

- в год российского председательства особенно важно скоординировать усилия стран по достижению общесоюзного технологического суверенитета. Российские элиты рассматривают этот вопрос в контексте безопасности критически значимой инфраструктуры, динамичного развития отраслей экономик, улучшения качества жизни людей;

- учреждение единого органа в сфере интеллектуальной собственности и выработка соответствующей стратегии развития рынка интеллектуальной собственности в ЕАЭС. Это невозможно без тесного взаимодействия с международными институтами (прежде всего ВОИС);

- для успешной реализации научно-технических программ государств надо достраивать систему эффективного регулирования финансирования совместных кооперационных проектов в области науки и технологий;

- экономический эффект интеграции можно существенно усилить в процессе наднационального научно-технического обеспечения крупных инфраструктурных проектов, особенно с учетом полноценной реализации запланированных евразийских технологических платформ. Анализ лучших практик интеграции в этой области в ЕС показывает, что сотрудничество в сфере НТИ должно изначально идти по проектному пути, под зонтиком рамочных программ, усиливающих экономические и социальные эффекты. Практическую значимость данного направления усилило бы создание Интеллектуальной системы анализа промышленных и научно-технологических трендов в ЕАЭС (с использованием разработанной в НИУ ВШЭ системы iFORA), позволяющей в числе прочего проводить анализ перспективных быстрорастущих рынков для ключевых секторов экономик, влияющих на рост благосостояния граждан;

- разработка прогнозов научно-технологического развития на основе методологии форсайта с целью формирования устойчивой и инновационной системы научно-технологического прогнозирования ЕАЭС.

Регулирование **образования** пока не входит в сферу наднациональной компетенции регулирования и в основном осуществляется на национальном уровне. В то же время с начала существования объединения образовательному сотрудничеству в евразийском формате всегда уделялось большое внимание, и многие эксперты предвещали создание евразийского образовательного пространства, вероятно, все же опережая время и не учитывая в полной мере объективные препятствия для этого (прежде всего участие четырех стран «пятерки» в более широком формате сотрудничества — Европейском пространстве высшего образования, Болонском процессе). Основным направлением взаимодействия стран ЕАЭС в сфере образования остается сотрудничество преимущественно на уровне образовательных организаций, ярким примером чего служит деятельность Евразийского сетевого университета (ЕСУ). В качестве основных направлений совместных работ выделяются: анализ сопоставимости систем и программ образования государств-членов; сближение квалификаций специалистов в разных видах профессиональной деятельности; расширение сетевого взаимодействия вузов при реализации образовательных программ; обеспечение информационной доступности официальных документов об образовании.

Для создания и развития инфраструктуры и механизмов координации образовательной деятельности на пространстве Союза необходимо:

- разработать Стратегию развития образования на пространстве ЕАЭС и план («дорожную карту») ее реализации;
- разработать систему показателей для оценки достижения целей и механизм мониторинга выполнения обязательств на наднациональном и национальном уровнях;
- привлекать к разработке документов, формированию отчетности о выполненных работах экспертное сообщество и бизнес, а также создать площадку для взаимодействия;
- создать отдельные подразделения внутри ЕЭК, отвечающее за сферу образования и включающее ряд рабочих групп, консультативных комитетов или экспертных площадок по разным вопросам сектора образования, например, Консультативный совет, поддерживаемый рабочей группой экспертов в сфере образования, а также координирующий наднациональный орган;

- гармонизировать вопросы профессиональной подготовки и переподготовки в наиболее востребованных областях.

В целом образование относится к тем новым сферам интеграционного сотрудничества, где сфера наднациональной компетенции еще четко не определена и где все более распространенным становится «гибридный» подход к интеграции с преобладающими сетевыми и проектными формами взаимодействиями между реальными заинтересованными экономическими игроками (в случае образования — образовательными учреждениями), представляющими разные страны ЕАЭС. Использование проектного подхода — реализация ограниченного (пока) числа кооперационных цифровых проектов (часто в пилотном формате) позволяет обеспечивать необходимую гибкость и одновременно последовательный прогресс интеграционных процессов без создания дополнительных громоздких наднациональных настроек. Такой сетевой и часто дополненный цифровыми инструментами (цифровыми платформами, порталами, сетями и т.д.) формат становится своего рода частным, современным случаем проявления принципа субсидиарности, позволяя достигать конкретных, пусть небольших, совместных интеграционных шагов там и тогда, когда и где более амбициозные цели и проекты не могут быть реализованы (по крайней мере в обозримой перспективе).

Развитие **«зеленой» экономики и климатической повестки** активизировалось в последнее время. Основными драйверами процесса стали императивы технологической трансформации, запланированная интеграция энергетических рынков ЕАЭС, создание единого рынка углеродных единиц и перспективы их трансграничной передачи.

Целесообразно сконцентрировать усилия на следующих направлениях деятельности:

- одновременно с развитием межправительственного сотрудничества в ЕАЭС необходима более скоординированная позиция в отношении мер третьих стран для международных площадок, прежде всего ВТО и Конференции ООН по вопросам изменения климата;

- более активное продвижение «зеленых» и энвайронментальных проектов в кооперации с банками государств Союза. Значимыми аспектами реализации климатической повестки являются поддержка инвестиционных проектов по перспективным техно-

логическим решениям, а также введение общей цифровой платформы учета углеродородных эмиссий;

- выработка единого методологического подхода по определению углеродного следа для более корректного оценивания евразийских поставщиков на международных рынках;

- в более отдаленной перспективе можно говорить о создании евразийской системы торговли квотами на выбросы под условным названием *Eurasian Emission Trading System* (EETS). Цена CO₂ в такой системе формируется рынком с использованием цифровых инструментов (например, технологии блокчейн). Одновременно с реализацией проекта EETS необходимо изучение мирового опыта (в том числе стран ОЭСР) по созданию так называемых карбоновых хабов — экосистем по снижению эмиссии углекислого газа;

- инициативная политика наднационального «зеленого» сотрудничества в ЕС может служить примером и драйвером для активизации данного направления интеграции в ЕАЭС, включая разработку евразийской «Зеленой сделки».

В контексте ужесточения санкционной политики особого внимания и особо решительных действий требует сфера **финансового сотрудничества** в ЕАЭС. Критериями эффективности интеграции финансовых рынков, по которым оценивается работа ЕЭК, должны стать практически результаты по увеличению объемов взаимных финансовых потоков, а также в области взаимных признаний разрешительных документов на финансовых рынках. Необходимо также отменить все утвержденные цели и задачи в этой сфере на период после 2025 г., за невыполнение которых нет никакой реальной ответственности. Вместо них предлагается утвердить ежегодные новые цели и задачи до 2025 г. включительно, установив меры ответственности за их невыполнение.

Вопрос о создании общего платежного пространства произведен от политического решения властей соответствующих стран о том, будут они следовать соответствующим западным санкциям против российских финансовых институтов или нет? В докладе подчеркивается принципиальная важность решения вопроса об обеспечении всеми коммерческими банками в странах ЕАЭС до конца 2023 г. эквайринга по картам платежной системы «МИР» всех российских банков. Должно также быть установлено правило, что рейтинги западных и местных кредитных рейтинговых агентств,

если последние соответствуют определенным на уровне ЕАЭС критериям, полностью взаимозаменяемы на территории ЕАЭС.

В число новых целей интеграции в сфере финансовых рынков в рамках ЕАЭС должны войти:

- развитие исламских финансов;
- защита прав и интересов инвесторов и потребителей (что формально провозглашено в Договоре о ЕАЭС, но фактически в этой сфере почти ничего не делается);
- развитие взаимодействия с финансовыми рынками африканских стран.

В документах ЕАЭС указывается на то, что интеграция финансовых рынков должна проводиться с учетом принципов Базельского комитета по банковскому надзору, Международной организации страховых надзоров, Международной организации по ценным бумагам, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Требуется оперативная переоценка целесообразности следования всем этим стандартам, а также стандартам Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF).

Внедрение предложенных в докладе общих принципов биржевых и иных организованных торгов физическими стандартизированными товарами (*commodities*) существенно улучшило бы ценообразование как для внутрироссийских, так и для экспортных целей, активизировало бы экспорт. В антимонопольном (конкурентном) плане это снизило бы ценовой диктат крупных производителей и трейдеров, которые в периоды подъема цен придерживают товар, что еще более «разгоняет» цены, а также расширило бы доступ на рынок для компаний малого и среднего бизнеса.

В экспертном докладе также предложен ряд **критериев**, комплексная оценка которых позволяет делать выводы об эффективности наднационального взаимодействия в уже сложившихся направлениях интеграции, а также формировать условия для более эффективного запуска интеграционного сотрудничества по новым направлениям. Учет данных критериев в ходе подготовки новых документов стратегического планирования на уровне ЕАЭС, совершенствование процедур мониторинга реализации интеграционных целей и задач с учетом имеющегося успешного опыта других интеграционных объединений может способствовать повышению качества и эффективности наднациональности в ЕАЭС.

ВВЕДЕНИЕ. УТОЧНЕНИЕ ПОНЯТИЙ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ

По мере развития интеграционных процессов на евразийском пространстве, в условиях обостряющейся геоэкономической конкуренции все более актуальной становится задача повышения конкурентоспособности Евразийского экономического союза. Повышение турбулентности и непредсказуемости в мировой экономике, сменяющие друг друга волны мирового кризиса, вызванные в том числе пандемией коронавируса и ее последствиями и дополненные усугубившейся в 2022 г. геополитической ситуацией, повышают риск возникновения центробежных тенденций, обостряют проблемы нахождения баланса между национальными и наднациональными интересами в региональных объединениях, требуют экстренных и нетривиальных мер по повышению оперативности и эффективности принимаемых наднациональных решений. Наднациональный механизм, безусловно, является важнейшим связующим компонентом интеграционного комплекса, который позволяет объединению сохранить позиции в международной экономической конкуренции.

Совершенствование наднациональных институтов ЕАЭС, содействие расширению компетенций ЕЭК, наделению ее большими полномочиями при сохранении преобладающей процедуры принятия ключевых решений на основе консенсуса, для решения сложных и амбициозных задач по углублению интеграции, также является частью приоритетов текущего российского председательства в органах ЕАЭС³.

ЕАЭС является относительно молодым, но динамично развивающимся региональным интеграционным объединением (РИО). Завершение формирования единого экономического пространства, запуск единых рынков, переход на качественно новые этапы евразийской экономической интеграции невозможны без трансформации механизма принятия решений в органах управления Союза.

³ Обращение Президента РФ В.В. Путина к главам государств — членов ЕАЭС 23 января 2023 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70380> (дата обращения 26.03.2023).

Проблема нахождения баланса между национальными и наднациональными интересами является одной из ключевых для любого интеграционного объединения, в том числе для ЕАЭС. Принятие политических решений на наднациональном уровне и развитие наднационального регулирования — чрезвычайно сложный процесс, свидетельствующий о наиболее высоком уровне межгосударственного сотрудничества, основанном на существенном ограничении национального суверенитета — фундаментальной и основополагающей категории для государства — в пользу разработки общих и единых подходов к решению актуальных для стран задач в наиболее важных социально-экономических областях.

В настоящее время все острее ощущается необходимость уточнения отдельных полномочий органов ЕАЭС, их роли в процессах принятия решений в условиях высоких геополитических рисков. Симптоматично, например, что лидеры государств — членов ЕАЭС неоднократно поднимали вопрос об исполнительской дисциплине при выполнении принятых органами Союза решений, соблюдении права ЕАЭС, отмечая, что существующие инструменты «мягкого регулирования» недостаточно эффективны. К тому же с правовой точки зрения актуальность изучения реформирования механизма принятия наднациональных решений в ЕАЭС осложняется отсутствием в международном праве единообразного определения наднациональной международной организации.

Несмотря на то что вопросам наднациональности посвящено немало работ отечественных и зарубежных исследователей, теоретические подходы и правовые основы и принципы наднационального взаимодействия сегодня также нуждаются в систематизации, переосмыслении и дополнении. Необходимость этого определяется тем, что интеграционные процессы в различных регионах, в том числе в ЕАЭС, существенно трансформируются в новом международном контексте, в том числе под влиянием сложных и противоречивых процессов «нового регионализма».

Наднациональность можно определить как совокупность полномочий, которыми государства наделяют определенный международный орган для целенаправленного регулирования, причем эти полномочия имеют приоритетный характер по отношению к существующей компетенции государств-членов. Основой наднационального регулирования является правовой порядок, уста-

новленный в объединении. Его фундаментальными основами являются верховенство законодательства, прямое действие законодательных актов, обязательность имплементации всех норм объединения на национальном уровне, наличие механизма принуждения к исполнению принятых норм, существование независимого судебного органа для решения спорных вопросов. Наднациональное качество механизма проявляется и в процедуре принятия решений: необходим отказ от единогласия, при сохранении обязательств исполнения решений, даже в тех случаях, когда они не полностью отвечают национальным интересам. Регулирование приобретает наднациональные черты, когда наднациональные органы принимают решения по наднациональной процедуре, руководствуясь наднациональными нормами права, а исполнение и контроль над исполнением решений становится обязательным условием реализации механизма.

Строго говоря, реальные юридические основания для характеристики принимаемых на уровне ЕАЭС решений как наднациональных сложились только применительно к сфере единой политики ЕАЭС, к которой относятся вопросы Таможенного союза (тарифное и нетарифное регулирование, торговые режимы с третьими странами, применение специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, контроль за конкуренцией на трансграничных рынках). Применительно к остальным направлениям интеграции, относящимся к сфере согласованной и скоординированной политики ЕАЭС, и тем более применительно к новым направлениям сотрудничества правильнее было бы говорить о межгосударственном характере принимаемых решений и межгосударственном взаимодействии. Таким образом, в докладе будет использовано определенное допущение — по отношению ко всем рассматриваемым сферам интеграции будет применяться термин «наднациональное», фактически же означающее «межгосударственное» сотрудничество. Различия межгосударственного и наднационального форматов интеграционного взаимодействия рассмотрены в разделе 1.1. Правовые основания для разделения компетенций и определения типов политик ЕАЭС (единая, согласованная, скоординированная) представлены в разделе 1.2.

Вместе с тем использование термина «наднациональное» в его более широкой трактовке вместо термина «межгосударственное

сотрудничество» представляется оправданным еще и потому, что позволяет рассматривать интеграцию не только с точки зрения взаимодействия правительств стран — участниц Союза, но и учитывать вклад других акторов — бизнеса, международных банков и институтов развития, экспертных кругов, групп интересов и в широком смысле — общественности стран — членов ЕАЭС. В свою очередь, наличие видимых и понятных для бизнеса и граждан социально-экономических интеграционных эффектов, наличие общественной поддержки интеграции и понимания ее «добавленной стоимости», вклада интеграции в улучшение условий ведения бизнеса, в повышение качества и уровня жизни граждан, в решение социально значимых вопросов — все это является важнейшими показателями качества наднационального интеграционного сотрудничества.

Актуальность совершенствования работы наднациональных механизмов повышается также в связи с перспективами расширения ЕАЭС, реализацией форматов ЕАЭС+, а также планами по формированию Большого Евразийского партнерства. Очевидно, что если консенсус по принимаемым решениям оказывается подчас сложно достижимым на «пятерку», сложности согласования позиций возрастают по мере роста числа стран, участвующих в процессе принятия решений. Перспективы трансформации наднациональных механизмов в контексте задач формирования БЕП рассмотрены в разделе 1.3.

Необходимость повышения качества работы наднациональных механизмов существенно усилилась в связи с задачами стратегического планирования развития ЕАЭС, актуальность которых за последнее время возросла в связи с текущей реализацией Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. (Стратегия-2025), а также поставленных в ходе российского председательства в ЕАЭС в 2023 г. задач по разработке новых стратегических документов с горизонтом планирования на 2030 и 2045 гг. Текущая версия стратегического документа поставила амбициозные цели углубления евразийской интеграции, развития новых сфер сотрудничества, изменения механизма принятия наднациональных решений. Реализация документа выпала на сложный, переломный период пандемии и посткризисного восстановления, что во многом обусловило пробуксовку решения

ряда важных задач. Сейчас самое время оценить, что удалось реализовать, а что нет, и почему. Это необходимо будет учесть при разработке новых документов стратегического планирования, которая будет происходить в условиях усложняющегося внешнего контекста, перед лицом новых вызовов. Возможности и пределы стратегического планирования на основе использования научных подходов к прогнозированию и форсайт-исследованиям представлены в разделе 1.4.

Разделы 2 и 3 отражают результаты исследования «Возможности формирования концепции реформирования механизма принятия наднациональных решений в ЕАЭС с учетом опыта других интеграционных объединений», выполненного в рамках НИУ ВШЭ в 2022 г. В ходе реализации предыдущих исследований НИУ ВШЭ по близкой тематике, в том числе нашедших отражение в публикации «Евразийская экономическая интеграция: перспективы развития и стратегические задачи для России» (2019)⁴, уже обращалось внимание на необходимость повышения качества наднационального регулирования и межправительственного взаимодействия в качестве императива развития ЕАЭС. Были проанализированы институциональное и правовое измерения проблемы эффективности принятия наднациональных решений. В том числе был проведен анализ полномочий и компетенций всех без исключения органов Союза, эффективности системы межведомственного взаимодействия по вопросам развития евразийской интеграции и эффективности механизма разрешения споров в рамках Союза, полноты и достаточности его правовой системы для решения стратегических задач.

В докладе также представлены результаты сравнительного анализа механизмов принятия наднациональных решений в рамках ЕАЭС и других интеграционных объединений (ЕС, АСЕАН, МЕРКОСУР), в том числе в кризисных ситуациях. Изучение динамики евразийских интеграционных процессов в ЕАЭС, начиная с 2015 г., в том числе в исследовательских проектах на базе НИУ ВШЭ, позволяет говорить о системных препятствиях, порожденных неоднозначностью оценок процесса создания и влияния ЕАЭС

⁴ Евразийская экономическая интеграция: перспективы развития и стратегические задачи для России: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. М., 9–12 апреля 2019 г.

на суверенитет государств-участников, и о существующих разночтениях в оценке международно-правовых проблем, которые сопровождают работу ЕЭК по сближению и координации политики в различных сферах интеграции. В этих условиях необходим сбалансированный анализ аналогичного опыта принятия решений в передовых региональных интеграционных объединениях с ориентиром на выявление и имплементацию лучших наднациональных механизмов. Главным критерием оптимальной имплементации должно выступать разумное соотношение национально-государственного, межгосударственного и наднационального начал в процессе евразийской экономической интеграции. Выбранные в качестве референтных для ЕАЭС РИО — ЕС, МЕРКОСУР, АСЕАН — характеризуются, во-первых, близкой степенью зрелости интеграции и развитости механизмов принятия наднациональных решений, а во-вторых — стратегической значимостью для ЕАЭС в связи с наличием специальных соглашений о сотрудничестве, включением данных объединений в Основные направления международной деятельности ЕАЭС.

Применительно к каждому РИО рассмотрены предпосылки и правовые основы наднациональных механизмов, институты и акторы, обеспечивающие их работу, используемые критерии оценки эффективности принятия наднациональных решений. Особое внимание уделено опыту принятия решений в кризисных ситуациях, которые становятся стресс-тестом для всех международных институтов. В том числе рассмотрены ответные меры РИО на мировой экономической кризис 2008–2009 гг., на кризис, вызванный COVID-19, а также позиция в ответ на текущие геополитические изменения.

В разделе 3 представлены результаты сравнительного анализа эффективности работы механизма принятия наднациональных решений в «традиционных» сферах евразийской интеграции (техническое регулирование, цифровая экономика, сельское хозяйство, промышленность), а также возможности и перспективы повышения эффективности наднационального сотрудничества на новых социально значимых треках интеграции (наука и инновации, образование, «зеленая» экономика и климат), а также в области финансов. Как уже отмечалось, в «новых» областях интеграции пока еще нет механизмов принятия наднациональных решений, но они

активно формируются, и важно при их формировании учесть факторы, способствующие повышению эффективности наднационального взаимодействия.

В ходе проведенного исследования⁵ были выделены следующие качественные параметры, комплексная оценка которых позволяет делать выводы об эффективности наднационального взаимодействия в уже сложившихся направлениях интеграции, а также формировать условия для более эффективного запуска интеграционного сотрудничества по новым направлениям. К числу таких параметров относятся:

1. *Целеполагание.* Ориентация на цели Организации, указанные в учредительном Договоре; вклад в достижение целевых показателей, включаемых в Стратегию развития объединения и план мероприятий по ее реализации. В контексте общей глобальной повестки устойчивого развития важным оказывается также потенциальный вклад принимаемых наднациональных решений в достижение Целей устойчивого развития (ЦУР) на региональном и национальном уровнях.

2. *Стратегическое планирование.* Наличие специфических для конкретных направлений интеграции прогнозов и документов стратегического планирования (стратегий и планов мероприятий («дорожных карт») на уровне объединения, а также соответствующих механизмов мониторинга.

3. *Оперативность.* Скорость принятия решений и возможность выработки оперативных совместных планов действий, в том числе в ответ на кризисные ситуации.

4. *Эффективность имплементации.* Скорость и степень имплементации на национальном уровне принятых на наднациональном уровне решений; разработка подходов к последовательной гармонизации национальной нормативно-правовой базы и правоприменительной практики в новых областях интеграции.

5. *Транспарентность и подотчетность.* Наличие в открытом доступе отчетных материалов, публичных оценок и обсуждений достижения поставленных интеграционных задач.

⁵ НИР «Возможности формирования концепции реформирования механизма принятия наднациональных решений в ЕАЭС с учетом опыта других интеграционных объединений», реализованная НИУ ВШЭ в рамках государственного задания 2022 г.

6. *Эффективность практики урегулирования споров.* Эффективность использования механизмов имплементации правовых решений по спорам, связанным с устранением нарушений обязательств в рамках Договора о ЕАЭС, решение возникающих вопросов и противоречий в рамках имеющегося правового поля Союза без перевода спорных и конфликтных ситуаций в политическое русло.

7. *Включенность различных акторов («Демократичность»).* Выход за рамки межгосударственного (межправительственного) сотрудничества; наличие возможностей, каналов и инструментов для влияния на процесс принятия наднациональных решений различных акторов, включая бизнес, группы интересов, экспертное сообщество, в широком смысле — гражданское общество. Наличие позитивного артикулированного (через опросы, публичные выступления, общественные дискуссии и т.д.) отклика на принимаемые решения со стороны бизнеса и общественности стран — участниц ЕАЭС. Сочетание подходов *top down* и *bottom up*. Реализация последовательной, систематической научно-исследовательской и экспертно-аналитической поддержки интеграционного сотрудничества.

8. *Субсидиарность и пропорциональность.* Следование принципу subsidiarity как дополняющему наднациональность. Наличие разделения полномочий и компетенций между евразийскими, национальными и региональными акторами. Развитие межрегионального сотрудничества, включения регионов в решение обще-евразийских задач.

9. *Синхронизация и синергия.* Степень общности позиций участников процесса принятия наднациональных решений для выхода на международный уровень; наличие и глубина международных договоренностей, совместных проектов на международном уровне; готовность следовать и продвигать общую позицию по вопросам интеграционного сотрудничества на других международных площадках (помимо ЕАЭС).

10. *Учет лучших международных стандартов и практик.* Внимание к успешному опыту международного сотрудничества в рамках других международных институтов; имплементация данного успешного международного опыта в ЕАЭС.

11. *Практическая значимость.* Наличие опыта кооперационных проектов со значимым интеграционным эффектом, оценок влия-

ния принимаемых наднациональных решений на рост национальных экономик и благосостояние населения.

Учет данных параметров в ходе подготовки новых документов стратегического планирования на уровне ЕАЭС, совершенствование процедур мониторинга реализации интеграционных целей и задач с учетом имеющегося успешного опыта других интеграционных объединений могут способствовать повышению качества и эффективности наднациональности в ЕАЭС.

1. НАДНАЦИОНАЛЬНОСТЬ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ, ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И СОВРЕМЕННЫЙ КОНТЕКСТ

1.1. Наднациональные механизмы в теориях интеграции: актуальные теоретические подходы

Межгосударственный и наднациональный формат интеграционного взаимодействия

При выборе глубины и характера построения интеграционного взаимодействия страны, формирующие региональное объединение, осознанно или интуитивно изначально исходят из теоретических представлений о том, что развитие региональных интеграционных процессов может протекать в двух основных вариантах: либо в межгосударственном формате, либо в наднациональном. В практике современного регионального взаимодействия наиболее часто встречается комбинация в разных пропорциях этих двух основных форматов, означающая применение наднациональных компонентов регулирования странами региональных объединений в той степени, в которой это соответствует их представлениям об оптимальном, желаемом или возможном варианте запуска совместных механизмов сотрудничества.

Наиболее ярким представителем наднационального варианта сотрудничества является Европейский союз. Однако и в ЕС наднациональное регулирование распространяется не на все области взаимодействия. Например, сотрудничество в области обороны и обеспечения военной безопасности, социальная сфера, налогообложение остаются в ведении национальных ведомств, которые координируют свои национальные политики в этих сферах лишь в той степени, в которой они считают это возможным и целесообразным. Наиболее ярким представителем межгосударственного интеграционного формата взаимодействия является ведущее объединение Азии — АСЕАН⁶.

⁶ Söderbaum F. Comparative Regional integration and Regionalism // Handbook of Comparative Politics. Ch. 26. URL: <https://www.researchgate.net/publica->

Начальные формы наднационального варианта интеграционного сотрудничества

Согласно базовым теоретическим подходам, постулированным еще в 1961 г. Б. Балассой, региональная экономическая интеграция проявляется в пяти основных формах: зона свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический союз, полная интеграция⁷. Установление Зоны свободной торговли предполагает отмену ограничений на перемещение товаров и услуг и, хотя и считается начальной формой интеграции, тем не менее, как правило, не приводит к формированию наднациональных механизмов в интеграционном процессе. В то время как запуск Таможенного союза означает, помимо установления ЗСТ, передачу странами своих компетенций совместным органам объединения для ведения общей внешнеторговой политики и отказ от проведения собственной национальной внешнеторговой политики. С этого момента возникает начальный наднациональный вариант взаимодействия между странами объединения.

Новые формы наднационального взаимодействия

С развитием интеграционных процессов появлялись новые формы взаимодействия государств, что нашло отражение и в теориях интеграции. Например, возникла такая форма интеграции, как Валютный союз. Многие теоретики объединили ее с экономическим союзом из работ Б. Балассы и стали включать в свои работы эту форму интеграции «Экономический и валютный союз» как отдельную и самостоятельную в интеграционном взаимодействии⁸. Практика эволюции региональных интеграционных процессов демонстрировала возможность перехода к более глубоким формам интеграционного взаимодействия в любой области межгосударственного сотрудничества. Помимо Валютного союза стали воз-

tion/292522244_Comparative_regional_integration_and_regionalism (дата обращения 06.04.2023).

⁷ Balassa B. The Theory of Economic Integration. London, 1961.

⁸ Hosny A.S. Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature // International Journal of Economy, Management and Social Sciences. 2013. Vol. 2. No. 5. P. 133–155.

никать и другие союзы, такие как Энергетический союз или Банковский союз, и более глубокие формы взаимодействия в других областях, не получившие название «союзов», но стимулировавшие интенсивное интеграционное взаимодействие высокого наднационального уровня, как, например, на направлениях аграрной или экологической политики. В настоящее время о характере и степени развития наднационального механизма в конкретном регионе и в конкретной области необходимо судить не столько по формальному названию того или иного проекта, сколько по сути и степени трансформации межгосударственного сотрудничества в конкретной сфере взаимодействия между странами. При этом необходимо понимать, в чем состоят особенности и существо наднационального варианта развития интеграции.

Определение наднационального механизма

Наднациональный механизм в межгосударственном взаимодействии можно определить как совокупность правил и процедур, порядок/способ функционирования экономических и/или политических систем в процессе их объединения в рамках международной структуры/организации, одобренный суверенными государствами и — с их согласия — выходящий из-под национального контроля, первоначально в той степени, которая заранее определяется международными договоренностями и соглашениями⁹.

Рассмотрим наиболее важные компоненты наднационального механизма. Он может формироваться в рамках любого из элементов общего механизма интеграции¹⁰ и наиболее часто проявляется в следующих чертах:

- на уровне органов управления организации этот механизм выражается в формировании независимых в своей деятельности от стран-членов органов управления организацией (например, Комиссия, или Суд, или Центральный банк);
- на уровне принятия решений в организации — отказ от процедуры принятия хотя бы части решений консенсусом или при-

⁹ Зуев В.Н. Наднациональный хозяйственный механизм Европейского союза. М., 2007.

¹⁰ Зуев В.Н. Наднациональные механизмы региональной интеграции. М., 2014.

нятие решений наднациональным органом управления от имени всех стран-членов;

- на уровне исполнительской дисциплины применяются механизмы принуждения к исполнению принятых решений. Принятие в организации решения должны быть исполнены всеми его участниками, даже если они вступают в конфликт с текущими национальными приоритетами;

- на уровне совместных политик объединения. Наднациональной политикой может быть любая политика, по желанию участников объединения — торговая, денежно-кредитная, валютная, экологическая или иная;

- на уровне иных инструментов, обеспечивающих взаимодействие стран внутри объединения. Например, может быть сформирован наднациональный бюджет организации в качестве независимого от стран-членов источника финансирования ее деятельности;

- на уровне правового порядка наднациональный механизм закрепляется введением принципа верховенства права регионального объединения по отношению к национальному праву стран-членов, что означает, что при возникновении коллизии правовых норм в обозначенных областях применяются установленные нормы объединения, а не национальные правовые нормы.

Совместные направления политики объединения — это те области взаимодействия между странами объединения, которые определены странами-членами как приоритетные и в которых происходит наиболее тесная координация национальных политик на различных направлениях экономического или военно-политического сотрудничества.

Различия между общей и единой политикой

В теориях интеграции различают разную степень глубины и интенсивности взаимодействия в выбранных областях. Следует обратить особое внимание на различие между общей и единой политикой.

На начальных этапах взаимодействия в выбранной сфере происходит координация национальных политик в рамках объединения, например, миграционных. В результате этих мер политики будут по-прежнему оставаться сугубо национальными, но в большей или в меньшей степени скоординированными. Общие эле-

менты в этих политиках будут постепенно нарастать по мере усиления координации.

Следующим шагом более тесной интеграции может стать запуск общей политики стран объединения. Такая ситуация будет означать, что наряду с сохранением национальных политик в выбранной сфере, например, энергетических, будет реализовываться общая, в этом случае также энергетическая, политика для этих стран, в рамках которой будет зафиксирован, например, общий порядок взаимодействия с третьими странами по различным аспектам обеспечения энергетической безопасности или по любым иным аспектам реализации энергетической политики.

Наконец, решение о запуске единой политики регионального объединения предполагает объединение национальных политик в единой наднациональной политике, которая замещает национальные политики стран-членов в данной области. Таким примером может быть объединение национальных денежно-кредитных политик в рамках Валютного союза.

Смещение понятий общей и единой политики

В практике регионального интеграционного строительства часто происходит смещение теоретических понятий общей и единой политики, что может приводить к недопониманию сути реализуемых программ. Так, в рамках таможенного союза региональные объединения декларируют проведение общей торговой политики, которая, по сути, является единой в таких объединениях, как ЕС или ЕАЭС, поскольку замещает национальные торговые политики и проводится Комиссией от лица стран-членов. Такие несоответствия теоретических постулатов и практической политики встречаются довольно часто. К примеру, те же политики в рамках Таможенного союза называются торговыми, хотя, строго говоря, являются внешнеторговыми и не распространяются на внутреннюю торговлю стран-членов.

Наднациональный механизм и ограничение суверенитета

Выбор наднационального или межгосударственного варианта развития того или иного регионального объединения всегда остается за национальными государствами. В этом смысле полемика,

часто имеющая место в академических или политических кругах, о якобы «навязанном» характере наднационального механизма, в соответствии с которым происходит ущемление суверенитета государств, вынужденных принимать наднациональные решения объединения вопреки своей воле, является надуманной и не имеет под собой исторических оснований. Как показал опыт участия Великобритании в ЕС, государство может участвовать в наднациональных политиках объединения не в полном объеме (Великобритания не входила в состав Валютного союза и не участвовала в Шенгенском соглашении). Более того, как показал брексит, в случае, если государство посчитает даже уже состоявшийся выбор участия в объединении с наднациональными полномочиями ошибочным, то оно имеет возможность прекратить членство в таком объединении и таким образом вернуться к восстановлению своего суверенитета в полном объеме. Тем самым участие в наднациональных проектах не является необратимым и не может рассматриваться как нечто навязанное со стороны объединения. Наднациональный формат взаимодействия не несет системных рисков кардинального ограничения полномочий национального государства. Не только теория, но и практика функционирования многочисленных наднациональных проектов в рамках региональных объединений свидетельствует о том, что подавляющее большинство государств, участвующих в таких проектах, на протяжении десятилетий сохраняет заинтересованность в таком формате взаимодействия с партнерами по объединению и не собирается выходить из этих проектов. Нет необходимости проводить детальное моделирование выгод наднационального взаимодействия государств, хотя в теории существует много моделей и индексов подобного рода. Например, эффективность интеграционного взаимодействия оценивается в авторитетном исследовании — сводном индексе евразийской экономической интеграции, разработанном в 2019 г. специалистами ЕЭК и Межгосударственного банка¹¹. Прогресс институциональной интеграции ЕАЭС, юридическая

¹¹ Система индикаторов интеграции как инструмент анализа функционирования региональных интеграционных объединений. М., 2019. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/b81/Indikatoriy-integratsii-2019.pdf> (дата обращения 06.04.2023).

проработанность соглашений и «значительный рост индикатора фактического сближения качества институтов», упоминаемые в исследовании, хотя и отражают эффективность наднациональных решений фрагментарно, без учета ряда важных особенностей, о которых будет сказано далее, но дают общее понимание качества интеграционного взаимодействия. Существует и достаточно большой массив других работ, анализирующих эффективность деятельности, правовой надстройки, в том числе и наднациональной, степени исполнения принимаемых решений как в ЕАЭС, так и в других объединениях¹².

Нам кажется на данной стадии вполне достаточным аналитическое заключение о том, что если государства продолжают участие в наднациональных форматах взаимодействия, то это является для них выгодным и эффективным политическим выбором. В противном случае было бы абсолютно нелогичным участие суверенных стран в объединении с элементами наднационального механизма.

Имеет место осознанный характер передачи части суверенных полномочий государства на уровень международной организации. В теориях развития наднационального компонента интеграции большое место отводится проблеме соотношения национального суверенитета и наднационального механизма. Исследователи исходят из рационального предположения о том, что государство, которое по определению дорожит своими властными полномочиями, в принципе не склонно отказываться от своих национальных полномочий в пользу региональной или международной организации. Очевидно, что государство неохотно расстается со своими контрольными функциями, особенно, когда речь идет об их передаче международным структурам. Иностранцы исследователи проблемы пишут о нарастающем противоречии между необходимостью поиска путей эффективного решения глобальных и региональных проблем во взаимозависимом мире и стремлением сохранить национальный суверенитет¹³. Как только возмож-

¹² Мысливский П.П. Исполнение решений и консультативных заключений Суда Евразийского экономического союза // Московский журнал международного права. 2021. № 3. С. 78–97.

¹³ Bagwell K., Staiger R.W. National Sovereignty in an Interdependent World. Washington, 2004. P. 1.

ность контроля определенной сферы ускользает от национальных структур, как только государственные органы оказываются не в состоянии регулировать какую-то деятельность, сразу возникает потребность задействовать коллективные механизмы более высокого порядка, в частности наднациональные. Государство в определенной степени вынуждено осознанно передавать часть своих суверенных полномочий на уровень международной организации, поскольку не в состоянии эффективно справляться с выходящими из-под национального контроля экономическими или иными процессами. Это касается многих областей взаимодействия — климат, экология, офшорная деятельность и многие другие области. Существует также и мнение, что государство, запуская наднациональный механизм, не утрачивает и не ограничивает свои суверенные права, а, напротив, придает им большую коллективную силу для решения глобальных и региональных проблем¹⁴.

Легитимность наднационального механизма

Не менее важным с точки зрения эффективности наднациональных механизмов и тесно коррелирующим с ним является и понятие «легитимность», которое определяется как приемлемость института, его правил, решений и действий для членов института и других международных институтов. Базовые характеристики легитимности включают три индикатора: модель принятия решений; прозрачность (открытость и подотчетность, как внутренняя, так и внешняя, *ex-ante* и *ex-post*); инклюзивность (количество стран-членов, количество приглашенных стран, количество вовлеченных международных организаций). В свою очередь, «выходные» характеристики легитимности включают три критерия: принятые обязательства (конкретные, согласованные и публично заявленные решения); исполнение решений; результаты (изменения на национальном и/или международном уровне)¹⁵.

¹⁴ Павельева Э.А. Соотношение суверенитета и наднациональности: история и перспективы // Сибирский юридический вестник. 2018. № 4. С. 128.

¹⁵ Ларионова М.В. Оценка эффективности взаимодействия международных институтов в процессе глобального управления // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2016. Т. 11. № 1. С. 126–152.

Приемлемость наднационального механизма

Для разных участников региональных объединений введение наднационального механизма имеет неодинаковую значимость. Механизм будет тогда действенным на длительном историческом промежутке времени, когда с его помощью удастся принимать решения, которые соответствуют политике как больших, так и малых стран, когда он удовлетворяет интересам как крупного, так и малого бизнеса, устраивает разнообразные социальные группы и слои населения, отличные по своей культуре и характерным национальным особенностям. Например, уникальность интеграционного механизма ЕС состоит не только в том, что в процессе принятия решений во внимание принимаются экономические и политические факторы развития (внутренние и внешние), интересы аграрно-ориентированных и промышленно развитых стран, учитываются интересы крупного и мелкого бизнеса и согласуются параметры экономик разного уровня развития, но также в том, что примиряются интересы различных по территории, уровню экономического развития и политическому весу европейских государств.

Поскольку наднациональный механизм, в силу чувствительности отношения к национальному суверенитету, может подвергаться особенно острой критике со стороны национальных акторов, то его важными отличительными чертами должны стать тщательная подготовка и согласование проектов решений со всеми возможными представителями различных заинтересованных групп внутри страны. Через организационные структуры, как правило, через комитеты, в процессе участвуют представители бизнеса, профсоюзов, различных социальных групп и регионов.

Недостаточная исследованность наднационального механизма

Хотя работ по региональной интеграции и регионализму опубликовано великое множество, но лишь малая их часть посвящена изучению наднационального механизма интеграции. Причина такого положения кроется в том, что тема развития наднациональных полномочий международных и региональных организаций весьма чувствительна для многих государств, поскольку укрепление наднациональных механизмов воспринимается многими политиками, исследователями и просто гражданами как угроза

национальному суверенитету и как ограничение возможностей государства проводить самостоятельную политику в интересах своих граждан. Выше мы уже приводили иную точку зрения по данному вопросу, однако для того, чтобы точка зрения о расширении возможностей государства эффективно влиять на глобальные и региональные процессы утвердилась в сознании широких слоев населения и руководящих органов национальных государств, должно пройти немало времени и потребуются проведение еще значительного объема исследований по данной проблеме.

Раздел подготовлен при поддержке факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

1.2. Ключевые принципы принятия наднациональных решений

Международные интеграционные объединения имеют особую юридическую природу, которая требует взвешенных решений как на национальном, так и наднациональном уровнях власти, чтобы обеспечить их стабильность и эффективность функционирования. В процессе создания большое внимание уделяется общим принципам организации и функционирования, которые определяют специфику взаимодействия между интеграционными объединениями и их государствами-членами. Данные принципы направлены на обеспечение стабильной и эффективной деятельности объединения, сохранение его основ и суверенности государств-членов. Общие принципы функционирования интеграционных объединений возникают не на пустом месте, так как их создатели опираются на системы принципов, действующих в международном и национальном праве, приспособивая их к своим внутренне-организационным потребностям и требованиям, при этом сами принципы все более приобретают конституционные черты¹⁶.

Как утверждает в доктрине, «по широкому спектру параметров, своим целям и принципам функционирования, ЕАЭС отличается от ЕС. Это объясняет, почему рецепты конституционализации в том виде, в котором ими воспользовался ЕС, ему не

¹⁶ Четвериков А.О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 8.

подходят, тогда как технический инструментарий конституционализации, наработанный ЕС, вполне может пригодиться ЕАЭС для решения текущих задач самоутверждения, консолидации и позиционирования на международной арене»¹⁷.

Согласно некоторым ученым, конституционализация заключается в том, что национальные нормы конституционного права фактически становятся частью права международного объединения и укрепляются там¹⁸. Процесс разработки Конституции ЕС является примером такого процесса. Другие ученые определяют конституционализацию права интеграционного объединения как процесс, при котором нормы и принципы конституционного права разных стран оказывают влияние на нормы права объединения в целом¹⁹.

Принципы взаимодействия между интеграционными объединениями и их государствами-членами существенно влияют на процесс конституционализации права конкретной структуры, обеспечивая ему особенности, присущие конституции, и в значительной степени объясняя уникальность соответствующего интеграционного порядка, его характерные черты, предопределяя порядок принятия наднациональных решений. Принципы взаимодействия тесно переплетены между собой и в своей совокупности образуют целостную систему, которой свойственны такие черты, как императивность, ценностная иерархия и содержательное соподчинение, в результате чего их соблюдение является обязанностью как для национальных правительств, так и для институтов и органов организации. Следует отметить, что не все принципы, входящие в эту систему, прямо указаны в учредительных договорах, других актах или решениях органов интеграционных объединений — некоторые из них логически выводятся из их целей и задач и характера взаимоотношений с государствами-членами путем системного толкования положений соответствующих документов интеграционного объединения.

¹⁷ *Войников В.В., Энтина Е.Г., Энтин М.Л.* Перспективы, потребности и подводные камни конституционализации ЕС и ЕАЭС // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 89–103.

¹⁸ *Battini S.* The globalization of Public Law // Internationalization of Public Law. London, 2006. P. 29.

¹⁹ *Schimmelfennig F.* Liberal identity and postnationalist inclusion: The Eastern enlargement of the European Union // Constructing Europe's identity. The external dimension. 2001. P. 479.

Принципы разграничения играют важную роль и имеют большое значение как в создании правовых норм, так и в их применении. В свете практики Суда Европейского союза можно утверждать, что принципы взаимодействия иногда имеют большее значение, чем иные источники права. Например, в рамках ЕС принципы вместе с учредительными договорами являются наиболее динамичными источниками права Союза. Это подтверждается тем, что принципы часто позволяют обосновать легитимность определенной позиции, даже если в нормах интеграционного права отсутствуют явные основания для этого. Эффективность применения принципов зависит от осознания логики и динамики процессов интеграции, специфики политического процесса, в ходе которого принимается решение, знания интеграционного права, а также способности доктринально обосновать правовую позицию. Это также относится к Евразийскому экономическому союзу и деятельности Суда ЕАЭС.

Благодаря общности ценностей, задач и целей государств-членов и Европейского союза, традиционно провозглашаемой в учредительных договорах, которые нормативно определяют соответствующий этап интеграции, стала возможной практика делегирования отдельных суверенных прав и многочисленных полномочий от национальных правительств к институтам Союза. Это, в свою очередь, дало правовые основания для реализации Союзом функций, в некоторой степени аналогичных функциям государства. При этом следует признать, что национальные правительства всегда очень взвешенно, а иногда и с неохотой относятся к передаче полномочий по реализации той или иной функции Европейскому союзу. В этих обстоятельствах особое значение приобрел вопрос относительно правовых основ делегирования тех или иных полномочий Союзом, а также принципов, на основании которых происходит взаимодействие Союза и его членов.

Первичное право ЕС закрепляет принципы, на которых должны строиться отношения между Союзом и государствами-членами, а также осуществляет разграничение компетенции между Союзом и его членами, что в современных условиях требует особого анализа, учитывая возможность дальнейшего развития интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза и механизмов его функционирования.

Одной из причин этого является ситуация, когда термин «интеграция» оказался настолько монополизирован Европейским союзом, что скрытый в нем смысл оказался в прямой зависимости от развития событий в ЕС. Между тем стало привычкой сам Союз оценивать с точки зрения того, как развивается в нем процесс интегрирования. Это порождает методологическую проблему, поскольку такое понимание интеграции затрудняет сравнение Европейского союза с любым другим межгосударственным интеграционным объединением.

Вопрос определения компетенции Европейского союза по осуществлению делегированных суверенных полномочий государств является сложным и дискуссионным. Это обусловлено, с одной стороны, опять же неопределенностью правовой природы Союза и соотношением государственного суверенитета с наднациональностью ЕС, а с другой — нормативной неопределенностью вопроса его компетенции. Достижение компромисса по установлению институционального равновесия между моделями межправительственного и наднационального направлений развития интеграционного процесса позволяет разработчикам учредительных договоров на каждом этапе его развития совершенствовать существующий механизм разграничения компетенции между Союзом и государствами-членами.

Распределение компетенции между международными интеграционными объединениями и государствами-участниками является сложной правовой категорией и важным аспектом, который нужно учитывать при исследовании правовой природы таких объединений. Распределение компетенции и определение границ исключительной компетенции интеграционного объединения позволяют сделать выводы о наличии или отсутствии признаков наднациональности в деятельности объединения, а также о наднациональных функциях его органов. Для международных интеграционных объединений вопросы компетенции являются одними из важнейших при определении их юридической природы²⁰.

Согласно ст. 3 Договора о ЕАЭС, Союз действует только в рамках компетенции, предоставленной государствами-членами

²⁰ См., например: *Schorkopf F.* Value Constitutionalism in the European Union // *German Law Journal*. 2020. No. 21 (5). P. 956–967.

для выполнения функций и задач, возложенных на него. В соответствии со ст. 5 Договора ЕАЭС имеет компетенцию только в тех пределах и объемах, которые установлены учредительным актом. Следовательно, учредительный договор содержит широкое определение компетенции ЕАЭС.

Однако далее в тексте Договора ни разу не упомянут термин «компетенция». Вместе с тем Договор вводит следующую систему терминов:

- единая политика — политика, осуществляемая государствами-членами в определенных ими сферах, предусмотренных настоящим Договором, предполагающая применение государствами-членами унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в рамках их полномочий;
- согласованная политика — политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах, предполагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза, предусмотренных настоящим Договором;
- скоординированная политика — политика, предполагающая осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, необходимых для достижения целей Союза, предусмотренных настоящим Договором.

На основе анализа текста Договора в контексте составляющих элементов компетенции ЕАЭС можно указать следующее:

- к единой политике в рамках ЕАЭС относятся вопросы Таможенного союза (тарифное и нетарифное регулирование, торговый режим с третьими странами, применение специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, контроль за конкуренцией на трансграничных рынках);
- к согласованной политике относятся: макроэкономическая политика, валютная политика, регулирование финансовых рынков, антимонопольная политика, информатизация и информационные технологии, техническое регулирование, применение санитарных, ветеринарных и карантинных фитосанитарных мер, сфера защиты прав потребителей, политика в области обеспечения единства измерений;

- к скоординированной политике относятся: энергетическая политика, вопросы интеллектуальной собственности, вопросы трудовой миграции, промышленное сотрудничество.

Следует отметить, что транспортная и агропромышленная политика одновременно идут под грифом «согласованная (скоординированная) политика».

Также особую трактовку имеет ст. 7, касающаяся международной деятельности ЕАЭС, где не упомянут ни один из видов политик Союза, но закреплено «право осуществлять в пределах своей компетенции международную деятельность, направленную на решение задач, стоящих перед Союзом. В рамках такой деятельности Союз имеет право осуществлять международное сотрудничество с государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями и самостоятельно либо совместно с государствами-членами заключать с ними международные договоры по вопросам, отнесенным к его компетенции».

Ведя речь о компетенции указанного интеграционного объединения, мы прежде всего говорим о компетенции его органов и, соответственно, полномочиях, которыми они наделяются в определенных сферах. Одной из особенностей европейской интеграции является постоянное расширение полномочий Европейского союза. Как подчеркивается исследователями, развитие международных отношений и мировой цивилизации имеет своим следствием то, что все большее количество вопросов, которые ранее традиционно относились к внутренней компетенции государств, становятся объектом регулирования международного права, а в отношении Европы — интеграционного права Европейского союза. При этом внутренняя компетенция государства оказывается довольно подвижной. В социально-экономическом плане она ограничивается развитием интеграционных отношений в соответствии с потребностями гражданского общества, а в юридическом ее объем зависит от степени развития права ЕС²¹. Показательно, что при этом ни государства-члены, ни Суд ЕС до последнего времени не спешили с определением пределов юрисдикции между

²¹ Шамсон Р.Т. Права человека и внутренняя компетенция государства // Московский журнал международного права. 2003. № 2 (50). С. 71.

уровнем Сообщества/Союза и национальным уровнем²². Это тем более необычно, если принять во внимание позицию Суда ЕС, который, комментируя факт делегирования государствами — членами Европейского союза части своей суверенной компетенции («передачу суверенных прав», «передачу верховных прав», «ограничение суверенных прав» государств-членов²³), квалифицировал его как действие необратимого характера, вследствие чего переданная компетенция не подлежит обратному изъятию. Данные выводы Суда в современной повестке дня представляются чрезвычайно сомнительными, в связи с закреплением в Договоре о ЕС права государств на выход из Союза и его применением Великобританией и процессом брексита²⁴.

Тем не менее объяснение этого на первый взгляд странного факта кроется в результатах так называемого Люксембургского компромисса 1966 г., который позволил национальным правительствам использовать право вето в отношении решений Сообщества, затрагивающих их жизненно важные интересы. С одной стороны, для решения все новых экономических и социальных проблем национальные правительства каждый раз распространяли интеграционные инициативы на все новые сферы общественной жизни, с другой — стремились непосредственно контролировать этот процесс, используя при случае право вето для торможения неоправданно смелых с их точки зрения инициатив.

Существенное влияние на расширение компетенции Союза, безусловно, осуществляет концепция правового сближения национального законодательства государств-членов. В значительной степени такое сближение достигается благодаря изданию императивных по своему характеру нормативно-правовых актов. Правда, говорить о ней можно лишь в контексте теологического толкования, поскольку учредительные договоры ЕС не рассматривают правовое сближение национального законодательства в качестве

²² The Constitution of Europe. Cambridge, 1999. P. 43.

²³ См.: *Ершов С.В.* Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

²⁴ См.: *Британия после брексита / Е.В. Ананьева, Л.О. Бабынина, Д.В. Галущко [и др.]*. М., 2021.

основы правовой политики Союза, хотя внимания этому вопросу в договорах уделяется достаточно много. Возможности такого влияния особенно четко прослеживаются в пределах общего рынка и единого внутреннего рынка, где результаты интеграции являются наиболее впечатляющими. Следует подчеркнуть, что такое сближение может происходить даже тогда, когда не во всех государствах-членах есть соответствующие нормы или вообще отсутствует национальное правовое регулирование по соответствующему вопросу; мероприятия, направленные на правовое сближение, могут предусматривать регулирование, которое ранее не использовалось ни в одном из государств-членов.

Если система принципов международного права выступает как некий «неизменный» стандарт поведения государств-членов, то принципы межгосударственных объединений, в том числе и интеграционного Европейского союза — это стандарт внутренний и вариабельный, гибкость и изменчивость которого неоднократно подтверждала судебная практика ЕС. Именно они являются определяющими в процессе развития права ЕС, определяя направления правоприменительной и правотворческой деятельности в рамках данного объединения²⁵. Система общих принципов функционирования ЕС находится в процессе своего формирования, а потому перечень принципов, их наименования и формы закрепления еще не получили устойчивого характера, вследствие чего среди исследователей нет единства во взглядах по поводу структуры системы принципов функционирования ЕС. Так, если Е.А. Павельева считает, что не существует четкой системы принципов, как отсутствует и их иерархия²⁶, то, по мнению С.Ю. Кашкина, на современном этапе интеграции, начало которому положили нормы Лиссабонского договора, данная система включает три группы принципов: во-первых, это изложенные в разделе I Договора о ЕС принципы относительно взаимоотношений Союза с государствами-членами, а также с государствами-соседями, определения его компетенции

²⁵ Галушко Д.В. О роли принципов права Европейского союза в его взаимодействии с национальным правом государств-членов // Вестник Воронежского государственного университета. (Право). 2020. № 2 (41). С. 285.

²⁶ См.: Павельева Э.А. Взаимодействие органов Европейского Союза и органов государств-членов: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007.

и реализации основных прав граждан ЕС; во-вторых, это «демократические принципы» функционирования ЕС (раздел II Договора о ЕС); в-третьих, это достаточно разноплановые принципы, которые Союз обязан соблюдать при осуществлении различных направлений своей деятельности. Кроме указанных групп принципов в ЕС на уровне законодательства и судебной практики действуют и другие принципы, касающиеся отдельных институтов и органов Союза, а также становления его правовой системы²⁷. В научных разработках по проблематике европейской интеграции можно встретить и другие подходы к классификации принципов функционирования ЕС. Считаем, что процесс формирования принципов, их структурирования на современном этапе не завершился, о чем свидетельствует отсутствие общепризнанного перечня принципов, а потому преждевременно пытаться дать четкую и окончательную их классификацию. Вместе с тем можно выделить те принципы функционирования ЕС (законности, лояльного сотрудничества, наделения компетенцией, субсидиарности и пропорциональности), по поводу существования и содержания которых среди исследователей европейской интеграции фактически существует согласие.

Принцип законности

Законность играет важную роль в организации любого вида публичной власти. «Конституционная» законность в ЕС является одним из основополагающих принципов осуществления управления, одним из действенных средств укрепления и развития наднациональной власти и в то же время важной гарантией сохранения суверенитета государств-членов.

Принцип законности прямо не закреплен в учредительных договорах, что, однако, не мешает его выведению путем логического толкования соответствующих норм актов первичного права ЕС. Так, в п. 6 ст. 3 Договора о ЕС отмечается, что Союз должен достигать свои цели только надлежащими средствами и в пределах компетенции, предоставленной ему в договорах²⁸.

²⁷ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2008. С. 73–75.

²⁸ Там же. С. 172.

В целом принцип законности — это сложное правовое явление, имеющее относительно самостоятельные признаки и специфический смысл. Учредительные договоры ЕС имеют высшую юридическую силу, а также прямое действие на всей территории Союза. В Европейском союзе благодаря реализации требования, согласно которому нормативные акты Союза, а также конституции, законы и другие нормативно-правовые акты государств-членов не должны противоречить учредительным договорам ЕС, вводятся исходные требования режима конституционной законности. Данный режим в ЕС имеет свои особенности.

Право ЕАЭС также не содержит прямого закрепления принципа законности, но он неявно присутствует в различных аспектах функционирования ЕАЭС и его праве. Законность — это важный правовой принцип, который находит свое отражение во многих правовых актах различных уровней и является основой правовой жизни общества. Соблюдение законности и выполнение установленных норм права является обязательным для национальных и наднациональных органов власти, должностных лиц, организаций и граждан государств — членов ЕАЭС. Поэтому развитие и укрепление принципа законности в праве ЕАЭС является важным и закономерным процессом. В частности, это может выражаться в расширении компетенции ЕЭК во взаимодействии с национальными регуляторами государств-членов, включая внедрение механизмов ответственности государств-членов за ненадлежащее выполнение своих обязательств по праву Союза, подобно тому, как это осуществляется в Европейском союзе.

Принцип лояльного сотрудничества

Принцип лояльного сотрудничества по своему содержанию достаточно близок к международно-правовому принципу сотрудничества государств и принципу *pacta sunt servanda*²⁹. Однако следует учитывать тот факт, что спецификой европейской интеграции

²⁹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения 26.03.2023).

является широта и многообразие форм и сфер сотрудничества, которая влияет на принцип лояльного сотрудничества, расширяя его содержание, которое, следовательно, требует конкретизации. Считается, что впервые принцип лояльного сотрудничества (при этом сам термин «лояльное сотрудничество» не употреблялся) был закреплен в ст. 10 Договора о ЕС, согласно которой государства-члены должны были принимать все необходимые меры общего или специального характера ради выполнения обязательств, вытекающих из Договора или других актов институтов Сообщества. При этом делался акцент на том, что все государства-члены должны способствовать выполнению задач Сообщества и воздерживаться от любых мер, способных поставить под угрозу достижение целей Договора³⁰. Анализ данной статьи показывает, что акцент делался на преданности государств-членов добровольно принятым на себя обязательствам, верности целям и задачам интеграционного процесса, которые закреплялись в учредительных договорах. Данная статья гласит, что каждый участник Союза обязан выполнять свои обязательства, не имея возможности оправдываться тем, что другие участники не выполнили свои. Суть этого принципа, являющегося основополагающим в международном праве, заключается в том, что договорные обязательства должны быть выполнены.

Отмечается, что принцип, о котором говорится в учредительных договорах, сформулирован в пассивной форме и в первую очередь нацелен на предотвращение дискриминации между государствами — членами ЕС, а не на стимулирование активных действий с их стороны³¹. Однако данный вывод, по нашему мнению, не отражает реального положения вещей в Европейском союзе.

Общеизвестно, что только 6 из 27 членов ЕС являются государствами-донорами, а потому без целенаправленных позитивных действий этих стран (на это требование было указано в п. 2 ст. I-5 Конституции для Европы) было бы невозможно, например, достичь целей политики экономической, социальной и территориальной сплоченности (разд. XVIII Договора о функционировании ЕС).

³⁰ Европейское право: учебник для вузов / под общ. ред. Л.М. Энтина. М., 2002. С. 558.

³¹ См.: Барышников М.Ю. Принцип лояльного сотрудничества в европейском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007.

Считается, что именно из этого требования выводится принцип верховенства права ЕС над правом государств-членов. Таковую обязанность национальных правительств признал Суд ЕС, который отметил, что каждый национальный суд в рамках своей юрисдикции обязан целостно применять право ЕС, избегая при этом задержки выполнения актов или их применения выборочно или дифференцированно³². Данный принцип также влечет за собой другие требования, которые должны выполнять государства-члены, а именно: поддерживать Европейский союз в достижении поставленных задач³³; избегать действий, мешающих достижению целей и задач Союза³⁴; сотрудничать друг с другом в отношении указанных целей³⁵.

В соответствии со ст. 5 Договора о функционировании ЕС государства-члены должны координировать свою экономическую политику и политику занятости, что предоставляет Союзу право осуществлять координацию указанных политик путем разработки их ориентиров³⁶. Согласно п. 3 данной статьи, Союз может выдвигать инициативы с целью обеспечения координации социальной политики, которая в основных аспектах своего содержания остается прерогативой национальных правительств. В процессе такой координации государства-члены и Союз также обязаны соблюдать принцип лояльности.

Если в предыдущих учредительных договорах акцент делался на проявлении принципа преимущественно в экономической сфере (он подавался как принцип хозяйственного взаимодействия), то в Конституции для Европы его действие распространялось на все сферы и цели, определенные ею. Таким образом, согласно Конституции, в рамках общей компетенции Европейский союз может осуществлять меры и политику в области научных исследований, технологического развития и космоса, а также в области сотрудничества в поддержку развития (включая сотрудничество с развиваю-

³² Там же. С. 37.

³³ Case 804/79 Commission v. United Kingdom (Sea Fisheries Conservation Measures) [1981] ECR 1045 at 1075.

³⁴ Case 118/75, Lynne Watson & Alessandro Belmann, 1976 E.C.R. 1185.

³⁵ Case 217/88 Commission v. Germany [1990] ECR I-2907.

³⁶ Европейский союз: основополагающие акты... С. 216.

щимися странами) и гуманитарной помощи, при условии, что это не будет препятствовать государствам-членам в осуществлении их собственных компетенций³⁷.

На протяжении всей истории объединительного процесса Европейская комиссия в рамках положений ст. 258 Договора о функционировании ЕС неоднократно была вынуждена прибегать к вынесению мотивированного заключения о необходимости соблюдения государствами-членами взятых на себя договорных обязательств. В тех случаях, когда государства-члены не устраняют данные требования, Европейская комиссия вправе обратиться в Суд ЕС. Актуальность соблюдения принципа лояльного сотрудничества отражает тот факт, что, по официальной статистике, только с 1953 по 1998 г. Суд ЕС рассмотрел 1446 исков о невыполнении соответствующих обязательств.

В рамках евразийской интеграции ст. 3 Договора о ЕАЭС устанавливает, что государства-члены должны создавать благоприятные условия для выполнения функций Союза и воздерживаться от мер, которые могут нарушить достижение целей Союза. Эта норма полностью повторяет один из аспектов принципа лояльного сотрудничества ЕС. Следовательно, мы считаем необходимым закрепление и развитие данного принципа в отношениях между государствами-членами и Евразийской экономической комиссией. Это особенно важно в контексте текущих проблем в функционировании Союза, таких как наличие барьеров и препятствий в торговле на внутреннем рынке, вызванных ненадлежащими действиями компетентных регуляторных органов государств-членов.

Принцип надделения компетенцией

Закрепление полномочий за институтами и органами ЕС является одним из ключевых способов регулирования общественных отношений, возникающих в процессе их деятельности. Эффективность их сотрудничества с национальными органами власти в достижении общей цели зависит от полноты и ясности закрепления их полномочий в нормах права ЕС. Принцип надделения институ-

³⁷ Конституция Европейского союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С.Ю. Кашкин (отв. ред.). М., 2005. С. 106.

тов и органов ЕС компетенциями является основным принципом, который гарантирует легитимность действий наднациональных органов власти и их согласованность с деятельностью национальных правительств.

Принцип надделения компетенцией был заимствован из систем принципов организации и функционирования государственной власти в федеративном государстве³⁸ и принципов международного права и адаптирован в соответствии с требованиями наднационального межгосударственного объединения. В отличие от федерации, где общегосударственные и региональные органы власти, а также органы местного самоуправления между собой тесно взаимосвязаны, поскольку опираются на единственный источник власти — народ, в ЕС существует другая ситуация: наднациональные институты получают власть не от народа, а от правительств государств-членов. Наличие Европейского парламента, который избирается непосредственно народами объединенной Европы, кардинально ситуацию не меняет, поскольку по своим функциям и полномочиям, а также воздействию на механизм организации и функционирования институциональной системы ЕС он существенно уступает таким межправительственным институтам, как Европейский совет и Еврокомиссия.

Для реализации указанного принципа важнейшее значение приобретает то, как излагается его содержание в соответствующих нормах права. Формулировка принципа должна исключать неоднозначность его толкования. Порядок осуществления принципа регулируется учредительными договорами Союза и, как правило, конституциями государств-членов. Принцип надделения компетенцией, который впервые был закреплен в ст. 5 Договора о ЕС, после заключения Лиссабонского договора в достаточно жесткой форме изложены в ст. 5 Договора о ЕС: «Принцип надделения компетенцией регулирует пределы компетенции Союза» (п. 1); «Согласно принципу надделения компетенцией Союз действует только в пределах компетенции, которую предоставили ему в Договорах государства-члены для достижения целей, предусмотренных этими Договорами. Любая компетенция, не предоставленная Со-

³⁸ См.: Опыт европейского федерализма: история и современность / отв. ред. Е.Ю. Полякова. М., 2002.

юзу, остается у государств-членов» (п. 2)³⁹. Уточнение содержания принципа происходит в ст. 2 Договора о функционировании ЕС, где менее категорично указано, что когда Договоры предоставляют Союзу исключительную компетенцию в определенной сфере, то только Союз может осуществлять законодательную деятельность и принимать юридически обязательные акты; соответственно, государства-члены не могут сами осуществлять подобные действия, за исключением случаев, когда они уполномочены на это Союзом, или с целью претворения в жизнь актов ЕС⁴⁰. То есть фактически вводится запрет национальным правительствам вмешиваться в осуществление компетенции, которой они наделили Союз. Анализ этих статей позволяет сделать вывод, что указанный принцип тесно связан с институтом разграничения предметов ведения и полномочий между Европейским союзом и государствами, входящими в его состав. Субъектами наделения (передачи, делегирования) компетенцией выступают национальные правительства, а субъектами реализации — институты и органы Европейского союза.

В п. 1 ст. 5 Договора о ЕАЭС определено, что Союз наделяется компетенцией в пределах и объемах, установленных указанным Договором и международными договорами в рамках Союза. При этом в положении ст. 3 этого же Договора установлено, что Союз осуществляет свою деятельность в пределах компетенции, предоставляемой ему государствами-членами в соответствии с данным Договором, при этом государства-члены осуществляют скоординированную или согласованную политику в пределах и объемах, установленных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза. Соответственно, нечеткость формулировки перечня и объема вопросов, в той или иной степени входящих в компетенцию ЕАЭС, приводит к тому, что их необходимо выводить из различных международных договоров Союза, а сам такой перечень может быть сокращен или расширен по договоренности государств-членов в любое время. Распределение регуляторной компетенции между органами ЕАЭС и государствами-членами бу-

³⁹ Договор о Европейском союзе // Европейский союз: основополагающие акты... С. 173.

⁴⁰ Договор о функционировании Европейского союза // Европейский союз: основополагающие акты... С. 213–214.

дет изменяться в ряде отраслей, таких как энергетика и финансы, в соответствии с подготовкой и вступлением в силу международных договоров, предусмотренных Договором о ЕАЭС.

Все это свидетельствует об изначальной осторожности государств-членов в наделении ЕАЭС и его органов, в частности ЕЭК, наднациональными полномочиями. Складывается впечатление, что существует неопределенность относительно разграничения полномочий между институтами интеграционного объединения и государствами-членами, что приводит к неоднозначности интерпретаций и, соответственно, применения права.

Принцип субсидиарности

В настоящее время данный принцип представляет значительный интерес, прежде всего в контексте разграничения компетенции между наднациональным, национальным и субрегиональным уровнями власти⁴¹. Среди ученых нет единства во взглядах относительно того, кому принадлежит первенство в разработке этого принципа. Если, по мнению отдельных ученых, идея субсидиарности как концепция появляется еще в трудах Аристотеля⁴², то другие авторы считают, что первенство в разработке принципа субсидиарности принадлежит католической церкви, которая всегда более четко и универсально, чем другие институты гражданского общества стран Запада, отражала присущие ему ценности и случай с принципом субсидиарности не является исключением⁴³.

Процесс признания субсидиарности как фундаментального принципа Европейских сообществ, а затем и Европейского союза был относительно длительным и сложным. В полном объеме принцип субсидиарности получил нормативное закрепление в Маастрихтском договоре об учреждении Европейского союза⁴⁴.

⁴¹ Галушко Д.В. Взаимодействие права Европейского союза с правом государств-членов и третьих стран. Воронеж, 2018. С. 11–12.

⁴² Гомцяи С.В. Динамика развития принципа субсидиарности в Европейском союзе // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2007. № 6. С. 54.

⁴³ См.: Оноприенко Л.А. Принцип субсидиарности и его отражение в социальной доктрине католической церкви // PolitBook. 2014. № 3. С. 178–191.

⁴⁴ Договор о Европейском союзе // Европейское право... С. 524, 527.

В соответствии со ст. 5 Договора о ЕС принцип subsidiarity является требованием, которое касается деятельности Союза (п. 3 Протокола отмечает, что subsidiarity служит ориентиром того, как должны осуществляться полномочия Союза), а потому принято считать, что subsidiarity адресуется институтам ЕС, а не государствам-членам⁴⁵. В этой связи отмечается, что по политическим соображениям безусловно недопустимо, чтобы учредительные договоры ЕС касались распределения компетенции ниже уровня государств-членов⁴⁶. Однако, с другой стороны, следует признать, что такая трактовка имеет несколько ограничительный характер, поскольку она не учитывает вышеприведенное положение Декларации о subsidiarity; принятую Европейским парламентом Хартию регионализации Сообщества 1988 г.⁴⁷, в ст. 14 которой сказано, что в соответствии с принципом subsidiarity, с целью распределения функций регионы должны занять место в государстве между центральным и муниципальным правительствами и быть в значительной степени ответственными за осуществление мероприятий, которые находятся под юрисдикцией государств-членов (в том числе и по реализации отдельных решений Европейского союза), а также, например, положения ст. 23 Основного закона ФРГ⁴⁸, в котором указано, что Бундестаг и земли через Бундесрат участвуют в делах ЕС.

Итак, принцип subsidiarity, пронизывая все уровни власти, адресуется как институтам ЕС, так и центральным и региональным органам власти государств-членов. Эта позиция была воспринята и воплощена в Конституции для Европы, а затем в Лиссабонской редакции Договора о Европейском союзе (ст. 5)⁴⁹. При этом в последнее десятилетие наблюдается уменьшение ак-

⁴⁵ См.: Право Европейского союза: учебник / С.Ю. Кашкин (ред.). М., 2003. С. 206.

⁴⁶ *Греви Дж.* По ту сторону разграничения компетенций: применение принципа subsidiarity // Казанский федералист. 2003. № 1 (5). С. 96.

⁴⁷ *Бусыгина И.* Настоящее и будущее «Европы регионов» // Мировая экономика и международные отношения. 1993. № 9. С. 17.

⁴⁸ Конституции государств Европейского союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1999. С. 188–189.

⁴⁹ Европейский союз: основополагающие акты... С. 173.

тивности Комиссии в отношении внесения законодательных предложений и более того, 80% от внесенных предложений вносились Советом или государствами-членами. Соответственно, опасения относительно возможности использования принципа субсидиарности институтами ЕС для расширения границ своей деятельности в целом выглядят безосновательными. В настоящее время, как и раньше, наиболее важные вопросы, касающиеся функционирования как государств-членов, так и Европейского союза в целом, не могут быть решены без согласия национальных правительств. Кроме того, учитывая роль Суда ЕС в разработке общих принципов функционирования Союза и принципов его правовой системы, можно предположить, что ему не удастся долго избегать вопроса о толковании его содержания. Такой вывод базируется на том очевидном факте, что дальнейшее углубление интеграции будет заострять проблему распределения компетенции между национальным и наднациональным уровнями власти, решить которую без применения принципа субсидиарности оказывается почти невозможно.

Принцип пропорциональности

Принцип пропорциональности, которому обычно уделяется гораздо меньше внимания, чем принципу субсидиарности, на самом деле имеет не менее важное значение для функционирования Европейского союза. Данный принцип направлен на достижение сбалансированности между целями и действиями Союза. Суд ЕС, формулируя решение по конкретному делу, где сталкиваются интересы государства — члена ЕС и Союза, оценивает, соответствуют ли общим целям ЕС меры, принятые ЕС (особенно в части ограничения). Этот принцип дает возможность Суду определять, какие отрасли права ЕС не входят в исключительную компетенцию Союза. Суд ЕС, принимая во внимание, что Европейский союз несет полную ответственность за достижение задекларированных целей, может иногда путем толкования фактически расширять компетенцию ЕС. При этом Суд исходит из того, что у Союза существуют подразумеваемые полномочия, которые позволяют ему эффективно реализовать цели учредительных договоров.

Принцип пропорциональности, как конституционный принцип права ЕС⁵⁰, адресован не только законодателю, но и судам, которые, применяя закон, выступают в роли оценщиков ограничительных действий законодателя, предоставляя судам значительную степень усмотрения, поскольку позволяет им определять, является ли выбранная ограничительная мера адекватной для достижения цели⁵¹. Из содержания данного принципа следует и другой вывод: при выполнении своих полномочий национальные органы обязаны учитывать интересы Союза и осуществлять их в соответствии с требованиями принципа лояльной сотрудничества.

В праве ЕС принципы subsidiarity и пропорциональности принято нормативно закреплять и применять во взаимосвязи, что порождает вопрос об их соотношении. Анализ учредительных договоров и практики их применения позволяет сделать вывод, что указанные принципы применяются последовательно. Действие принципа subsidiarity связано с необходимостью установления того факта, что существует потребность в принятии норм права на уровне ЕС для реализации определенных мероприятий. Действие принципа subsidiarity, соответственно, прекращается, когда этот факт будет установлен.

В отношении применимости принципов subsidiarity и пропорциональности к ЕАЭС следует отметить, что они являются одними из основных принципов, заложенных в правовую сферу ЕАЭС по аналогии с учредительными договорами ЕС, происходя из самой природы Союза как интеграционного объединения и используя во всех сферах взаимодействия как основа разграничения полномочий между органами власти и национальных государств и ЕАЭС. В отличие от ЕС, в основополагающих документах ЕАЭС данные принципы рассматриваются и трактуются несколько иначе, хотя надо отметить, что, несмотря на расхождения в трактовке и использовании данных принципов, есть и общая со-

⁵⁰ *Kosta V. The Principle of Proportionality in EU Law: An Interest-Based Taxonomy // J. Mendes (ed.). EU Executive Discretion and the Limits of Law. Oxford, 2019. P. 212.*

⁵¹ *Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004. С. 80–81.*

ставляющая, а именно принятие решения по каждому вопросу на оптимальном для этого уровне.

В доктринальной основе системы международных документов применение принципа субсидиарности допускается в случае отсутствия противоречий в деятельности интеграционного образования, или когда ситуация не может быть решена самим государством — членом интеграционного образования, или в случае, если решение, принятое интеграционным образованием, обладает рядом преимуществ. Принцип субсидиарности сопровождается и принципом пропорциональности, который определяет на каждом уровне степень применения тех или иных полномочий. Например, ст. 66 Договора о ЕАЭС предусматривает в отношении либерализации рынка услуг, что пропорциональность — необходимость и достаточность уровней гармонизации законодательства государств-членов и взаимного административного сотрудничества для эффективного функционирования рынка услуг, учреждения, деятельности или осуществления инвестиций. Контроль за тем, соблюдены ли параметры субсидиарности и пропорциональности, в последующем осуществляет Суд ЕАЭС.

В заключение следует отметить, что рассмотренные принципы играют чрезвычайно важную роль в процессе осуществления Союзом делегированных государствами-членами суверенных полномочий. Указанные принципы, во-первых, исходят именно из наднационального характера власти Союза и интеграционного типа отношений в нем, а во-вторых, направлены на сохранение государственного суверенитета государств-членов, поскольку подчеркивают производный характер власти ЕС и обуславливают субсидиарное вмешательство его институтов в реализацию государственных правомочий, связывая его с необходимостью более эффективного их осуществления.

1.3. Перспективы трансформации наднациональных механизмов в контексте задач формирования Большого Евразийского партнерства

ЕАЭС стал первым успешным интеграционным проектом на постсоветском пространстве. Непосредственно после распада СССР много надежд возлагали на СНГ, имея в виду сформировав-

шиеся за многие десятилетия хозяйственные связи, языковую, культурную и ментальную общности граждан образовавшихся независимых государств. Однако на практике СНГ явилось форматом для цивилизованного развода. Тем не менее объективные предпосылки для интеграции на пространстве бывшего СССР остались.

В современном мире идеи регионализма получили новое наполнение по следующим основным причинам. Первой из них можно назвать затянувшийся кризис многосторонней торговой системы ВТО. Тупик на торговых переговорах Доха-раунда резко ослабил функцию ВТО генерирования новых правил торговли — речь идет о создании правил в тех сферах, где их прежде не было, в частности, в области трудовых стандартов, окружающей среды, глобальных цепочек стоимости, а также об углублении существующих соглашений ВТО, таких как ТРИПС⁵². Но если нужные правила не создаются в многосторонней системе, то они могут быть сформулированы на региональном уровне. Что и произошло в течение последних лет, начиная с февраля 2016 г., когда 12 стран подписали в Окленде (Новая Зеландия) соглашение о Транс-Тихоокеанском партнерстве (ТТП). С сентября 2017 г. стало действовать Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение СЕТА между ЕС и Канадой. В конце 2018 г. вступило в силу возрожденное после выхода США партнерство ТТП-11, или ВПТТП. С февраля 2019 г. заработало соглашение о зоне свободной торговли между ЕС и Японией — JEFTA⁵³. Наконец, с января 2022 г. вступило в силу Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП)⁵⁴. Все эти региональные соглашения нового типа или мегарегиональные торговые соглашения (МРТС) содержат положе-

⁵² Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности. Регулирует правовую охрану интеллектуальной собственности в рамках ВТО.

⁵³ *Портанский А.П.* ЕС и Япония создают крупнейшую в мире зону свободной торговли // ИМЭМО РАН. 2018. 18 июля. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/es-i-yaponiya-sozdayut-krupneyshuyu-v-mire-zonu-svobodnoy-torgovli> (дата обращения 26.03.2023).

⁵⁴ Китай и АСЕАН подписали соглашение о свободной торговле // Центр компетенций по взаимодействию с международными организациями НИУ ВШЭ. URL: <https://globalcentre.hse.ru/news/417953930.html> (дата обращения 26.03.2023).

ния о регулировании торговли в упомянутых новых сферах, которые пока не охвачены соглашениями ВТО.

Вторая причина связана с первой и состоит в снижении внимания США к многосторонней системе и переносе акцента на региональные форматы, что проявилось уже в период президентства Барака Обамы.

Третья причина связана с особенностью нынешнего этапа глобализации, к характеристике которого у исследователей пока нет единого подхода. Согласно одной точке зрения, в мире последние два десятилетия идут процессы деглобализации, обусловленные, в частности, последствиями финансового кризиса 2008 г. и пандемии COVID-19. Украинский конфликт рассматривается также в качестве фактора, усиливающего тенденции деглобализации. Однако существует другая точка зрения, согласно которой нынешний этап следует называть «медленной глобализацией» (от англ. *slowbalization*⁵⁵). Автор придерживается именно данной точки зрения, полагая, что процесс глобализации в принципе нельзя остановить — он может быть лишь замедлен.

Все указанные причины способствуют развитию регионализма и созданию упомянутых углубленных региональных соглашений нового типа.

В этих условиях российское руководство стало более остро воспринимать императив региональной интеграции. Понимание того, что необходимо идти в ногу с общемировым трендом, чтобы не оказаться в числе отставших, обострилось осенью 2015 г. после того, как из США пришло сообщение о завершении переговоров 12 стран по созданию ТТП. На событие прореагировало высшее руководство страны, и в повестку встал вопрос о выработке нашего ответа на вызовы нового этапа регионализма в мире. Естествен-

⁵⁵ Термин *slowbalization* появился сравнительно недавно. В 2019 г. британский еженедельник *The Economist* писал по этому поводу, что глобализация уступила место новой эре «замедлительности» или «медленной глобализации». Термин стал активно разрабатываться в международном экспертно-аналитическом сообществе. См., например: *Rossi E. Deglobalization or Slowbalization? // Aspenia*. 2022. May 16. URL: <https://aspensiaonline.it/deglobalization-or-slowbalization> (дата обращения 26.03.2023); *Lukas L. Speeding Up “Slowbalization”: The Political Economy of Global Production before and after COVID-19 // Global Perspectives*. 2021. Vol. 2 (1). 24433.

ным образом возник вопрос об интеграционных перспективах, связанных с ЕАЭС.

Прежде чем говорить о конкретных вариантах дальнейшего интеграционного развития на базе ЕАЭС, необходимо вкратце охарактеризовать экономический потенциал группировки. Население государств ЕАЭС составляет около 184 млн человек. С момента создания ЕАЭС в 2015 г. доля суммарного ВВП стран Союза по номиналу не превышала 2,2% мирового ВВП, по паритету покупательной способности она составляла примерно 5,5% от мирового ВВП. В абсолютном значении объем ВВП ЕАЭС по итогам 2021 г. составил 2,1 трлн долларов США⁵⁶. Для сравнения — в государствах ТТП-11 проживает около 500 млн человек, доля партнерства в мировом ВВП — примерно 13% по номиналу⁵⁷. Показатели ВРЭП выглядят еще более внушительно: суммарное население — 2,3 млрд человек (30% населения земного шара), суммарный ВВП — 25,8 трлн долларов, или 30% от глобального ВВП⁵⁸.

Как видно из приведенных данных, ЕАЭС по основным показателям на порядок уступает существующим мегарегиональным соглашениям и вряд ли может представлять собой самодостаточный рынок. И потому любые попытки построить «крепость Евразия» бессмысленны. Экономика ЕАЭС в этом случае будет обречена на роль вечно догоняющих в технологическом плане. Будут упущены возможности экспорта несырьевых товаров. Следовательно, единственной перспективой для ЕАЭС является встраивание тем или иным образом в существующие интеграционные связи и тренды.

В период 2015–2016 гг. была отмечена определенная активизация российской реакции на процессы создания МРТС. С учетом этой реакции обозначились два направления возможных ответных действий РФ на перспективу реализации региональных торговых соглашений нового типа:

⁵⁶ Объем ВВП ЕАЭС составил \$2 трлн в 2021 году // Новости. ЕЭК. 2022. 3 марта. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/obem-vvp-eaes-sostavil-2-trln-dollarov-ssha-v-2021-godu/> (дата обращения 26.03.2023).

⁵⁷ The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). House of Commons. Number 9121, 8 February 2021.

⁵⁸ RCEP Agreement enters into force // ASEAN. 2022. January 1. URL: <https://asean.org/rcep-agreement-enters-into-force/> (дата обращения 26.03.2023).

а) выстраивание «симметричного ответа» в виде создания нового объединения, в котором РФ/ЕАЭС будет принадлежать одна из ведущих ролей;

б) поиск путей и способов налаживания связей и сотрудничества с существующими крупными партнерствами, такими как ТТП-11, ВРЭП или др.

Вариант (а) видится политически более привлекательным, ибо подразумевает создание соизмеримого в экономическом плане с существующими МРТС блока. Конкретно был взят курс на создание широкой ЗСТ на основе ЕАЭС, стран ШОС и АСЕАН. Этой цели, в частности, послужил проведенный в мае 2016 г. деловой форум Россия — АСЕАН в Сочи. В результате были налажены рабочие контакты между ЕЭК и секретариатом АСЕАН. В Сочинской декларации было отмечено, что предложение о создании ЗСТ с АСЕАН выглядит как шаг, продиктованный необходимостью встроиться в систему мегарегиональных торговых блоков⁵⁹. С 2015 г. ЕАЭС заключил соглашения о свободной торговле с Вьетнамом, Сербией и Сингапуром, а также временное соглашение с Ираном, которое должно стать полноформатным. В 2018 г. с Китаем подписано непреференциальное торговое соглашение, которое не предусматривает отмены пошлин или автоматического снижения нетарифных барьеров.

Консультации о заключении соглашения о ЗСТ идут с Египтом, Израилем, Индией. В 2022 г. принято решение о начале переговоров о зоне свободной торговли с Индонезией. Изучается вопрос целесообразности заключения соглашения о свободной торговле с Монголией. Другие потенциальные партнеры: Чили, Таиланд, Южная Африка и др.

Таким образом, какое-то продвижение в реализации намеченной в 2016 г. цели создания широкой ЗСТ вокруг ЕАЭС вроде бы есть. Однако в действительности прогресс пока мало значим и не позволяет рассчитывать на достижение поставленной цели в обозримой перспективе. Одновременно надо иметь в виду, что большинство государств Юго-Восточной Азии, на которые изначально

⁵⁹ По итогам саммита Россия — АСЕАН принята декларация и план развития сотрудничества с РФ // ТАСС. 2016. 20 мая. URL: <http://tass.ru/politika/3301017> (дата обращения 26.03.2023).

делалась ставка в создании широкой зоны свободной торговли вокруг ЕАЭС, в настоящее время являются участниками таких крупных экономических партнерств, как ВРЭП и ТТП-11 (кроме Индии). Соответственно, с этими партнерствами они в значительной степени связывают свои торгово-экономические интересы.

Вариант (б) может предполагать установление контактов и сотрудничества в том или ином виде с ВРЭП и с ТТП-11. Взаимодействие с ВРЭП для России наиболее комфортно, так как большинство участников партнерства не присоединилось к санкционной политике Запада в отношении России.

Однако проблема практического характера заключается в том, что ни Россия, ни ЕЭК не участвовали в переговорах по созданию ВРЭП, то есть не имели возможности продвигать свои интересы при выработке положений будущего соглашения. Следует иметь в виду, что экономики государств ВРЭП уже серьезно интегрированы в глобальные и региональные цепочки добавленной стоимости. Российские предприятия, равно как и предприятия других членов ЕАЭС, к этому явно не готовы, поэтому речь может пойти о поиске разумного варианта сотрудничества ЕАЭС с ВРЭП без риска ущерба для государств Союза.

Сопоставляя оба варианта, надо сказать, что в случае варианта (а) даже при самом благоприятном развитии событий на создание указанного нарождающегося интеграционного блока уйдет достаточно много времени при многих факторах неопределенности, которые могут превратиться в непреодолимые препятствия на пути к цели. Вариант (б) представляется более привлекательным, но, как отмечено выше, необходимо искать наиболее разумный вариант сотрудничества ЕАЭС с ВРЭП.

С учетом резкого ухудшения международной обстановки после 24 февраля 2022 г. и давления на Россию, очевидно, достижение желаемого результата как по варианту (а), так и по варианту (б) станет значительно сложнее.

В 2016 г., выступая на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума (ПМЭФ-2016), Президент РФ В.В. Путин заявил о том, что Россия и другие страны ЕАЭС выступают за создание Большого Евразийского партнерства с участием Китая, Индии, Пакистана, Ирана, стран СНГ и ряда других государств. «Мы с нашими партнерами считаем, что

Евразийский экономический союз может стать одним из центров формирования более широкого интеграционного контура», — сказал российский лидер, отметив, что этот вопрос обсуждался на встрече руководителей ЕАЭС (РФ, Беларусь, Казахстан, Армения, Кыргызстан) в конце мая 2016 г. в Астане⁶⁰. Вероятно, идея Большого Евразийского партнерства является в сложившейся международной обстановке более прагматичной, ибо не предполагает быстрого создания торгово-экономического блока, сравнимого с упомянутыми МРТС.

Любое направление дальнейшего интеграционного движения требует совершенствования самого ЕАЭС, так как, с точки зрения российских властей, дальнейшая интеграция должна строиться вокруг этого Союза. Но ЕАЭС не избавлен от ряда недостатков и проблем, унаследованных во многом от минувших этапов интеграции. Весной 2010 г., незадолго до одобрения базовых документов о создании Таможенного союза, Минск отказался вступать в ТС на условиях, предложенных ему Москвой и Астаной. 28 мая 2010 г. белорусский премьер С. Сидорский не приехал в Санкт-Петербург, чтобы подписать документы для формирования единой таможенной территории, после чего на следующий день — 29 мая В.В. Путин заявил, что с 1 июля 2010 г. ТС на данном этапе, видимо, будет создан только Россией и Казахстаном. Недовольство Беларуси было связано с ограничениями в торговле нефтью и нефтепродуктами, на которых настаивала Москва. Лишь в последний момент Минск согласился пойти на ряд уступок, и 1 июля 2010 г. в силу вступил Таможенный кодекс ТС, что явилось фактическим созданием единого таможенного пространства России, Беларуси и Казахстана.

1 января 2012 г. формально начался следующий этап интеграции — Единое экономическое пространство. Основным принципом его функционирования явилось обеспечение свободы перемещения товаров, услуг, капитала и людей через границы стран-участниц. В документах о создании ЕЭП, в частности, было сказано, что «ЕЭП формируется постепенно, путем повышения уровня интеграции, через синхронизацию осуществляемых госу-

⁶⁰ Путин призвал создать большое Евразийское партнерство // ТАСС. 2016. 17 июня. URL: <https://tass.ru/ekonomika/3376295> (дата обращения 26.03.2023).

дарствами-участниками преобразований в экономике, совместных мер по проведению согласованной экономической политики, гармонизацию и унификацию законодательства в сфере экономики, торговли и по другим направлениям, с учетом общепризнанных норм и принципов международного права, а также опыта и законодательства Евросоюза»⁶¹. 29 мая 2014 г. в Астане президенты России, Беларуси и Казахстана подписали Договор о создании ЕАЭС.

О своих претензиях к состоянию ТС лидеры Казахстана и Беларуси заявляли не раз на протяжении последних месяцев перед подписанием Договора о ЕАЭС. Так, перед заседанием Высшего евразийского экономического совета на уровне президентов в Минске 29 апреля 2014 г. лидеры Казахстана и Беларуси дали ясно понять, что не готовы подписать Договор с Россией о создании ЕАЭС, так как, по их мнению, остается слишком много изъятий из единых таможенных правил в пользу Москвы. От участия в ТС Астана пока имеет больше минусов, чем плюсов, подчеркнул тогда Н. Назарбаев. Увеличиваются диспропорции в торговом балансе страны: экспорт сократился на 4% (7 млрд долларов), а импорт вырос на 17 млрд долларов. Сохраняются трудности для продвижения казахстанских продовольственных товаров, в частности мяса и мясопродуктов, на рынок России, отсутствует свободный доступ на российский рынок электроэнергии, ограничены возможности для транзита электроэнергии, таможенный кодекс ТС нуждается в максимальном упрощении и либерализации, добавил он. С ним полностью согласился и А.Г. Лукашенко, посчитавший, что, несмотря на ТС, количество изъятий и ограничений не только не снизилось, но даже возросло, а предприниматели жалуются на таможенные процедуры. Суммируя существующие в ТС неурядицы, он выразил мнение, что пока прагматичные цели интеграции не будут выполнены, дальше по интеграционному пути двигаться не следует⁶².

⁶¹ Единое экономическое пространство (ЕЭП) // РИА Новости. 2012. 1 января. URL: <https://ria.ru/20120101/529308191.html> (дата обращения 26.03.2023).

⁶² *Портанский А.П.* Договор о ЕАЭС пока не снимает нерешенные проблемы интеграции // ИМЭМО РАН. 2014. 2 июня. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/dogovor-o-eaes-poka-ne-snimaet-nereshennye-problemi-integratsii?ret=640> (дата обращения 26.03.2023).

3 мая 2014 г., то есть всего за 26 дней до подписания исторического документа, президент А.Г. Лукашенко заявил, что Минск не подпишет Договор об образовании ЕАЭС, если он будет противоречить интересам Беларуси. Подразумевались все те же ограничения по рынку нефти, против которых белорусский лидер выступал четыре года назад. То есть весьма серьезные проблемы внутри интеграционной группировки не были решены. Поэтому А.Г. Лукашенко незадолго до подписания Договора о ЕАЭС в Астане вполне резонно предложил не спешить и сначала урегулировать остающиеся противоречия, а потом уже подписать полноценный документ. В итоге, однако, неурегулированные вопросы (и не только по нефти) остались, и решать их предполагается вплоть до 2025 г.

Уместно в связи с этим провести сравнение темпов интеграции ТС — ЕЭП — ЕАЭС с другим интеграционным процессом — евростроительством. Тем более, что высшие российские чиновники (а зачастую и их казахстанские и белорусские коллеги) периодически заявляли (по меньшей мере, до 2014 г.), что наша интеграция идет и будет идти по образцу Евросоюза. Решение о создании ТС в Европе было принято в 1957 г. (Римский договор), а завершено оно было в 1968 г. При этом формирование Общего рынка одновременно с совершенствованием ТС продолжалось вплоть до 1993 г., когда вступил в силу Маастрихтский договор, знаменовавший переход к следующей стадии — Европейскому союзу. Таким образом, 11 лет ушло на создание Таможенного союза и 36 лет — на создание Общего рынка, включая предыдущую стадию, и только после появился Евросоюз.

А как аналогичные этапы пройдены у нас? От начала создания нашего ТС в 2007 г., до следующего этапа — ЕЭП, наступившего 1 января 2012 г., минуло лишь 4 года. И всего через три года — с 1 января 2015 г. была объявлена следующая стадия интеграции, которую можно считать наивысшей, — Евразийский экономический союз.

Итак, в Европе от решения о создании таможенного союза до перехода к Евросоюзу прошло 36 лет, у нас между аналогичными этапами — 8 лет. Если же учитывать весь интеграционный период, и в качестве ключевых дат брать: в Европе — 1951 г. (образование Европейского объединения угля и стали) и 1993 г. (вступление в силу Маастрихтского договора и создание Евросоюза), а у нас —

2000 г. (создание ЕврАзЭС) и 2015 г. (вступление в силу Договора о создании ЕАЭС), — то, соответственно, имеем 42 года и 15 лет. Таким образом, получается, что по скорости интеграции мы опережаем Европу почти в 3 раза. Нелишне заметить, что в Европе интегрировались страны с примерно одинаковым и относительно высоким уровнем развития рыночной экономики и демократических институтов, чего не скажешь об участниках интеграции на постсоветском пространстве.

Как известно, признанными важнейшими уроками европейской интеграции стали:

- движение «шаг за шагом» (*step-by-step*);
- необходимость национальных дебатов;
- наличие «локомотива» минимум двух стран внутри группировки.

Первое означает недопущение поспешности, забегания вперед с перепрыгиванием через этапы. В ЕС не раз самокритично признавались, что не всегда следовали данному правилу, поэтому и извлекли в конечном счете этот урок. Как показано выше, в случае евразийской интеграции во главу угла явно была поставлена скорость процесса. Национальные дебаты по вопросу создания ЕАЭС ни в одном государстве — участнике объединения в должной мере не проводились. Наличие «локомотива» минимум двух стран внутри группировки в нашем случае могло подразумевать «локомотив» Россия — Украина, который не состоялся. Таким образом, ни один из главных уроков европейской интеграции при создании ЕАЭС усвоен не был.

Поспешность и другие упущения на интеграционном пути привели к тому, что наряду с неоспоримыми успехами за четверть века интеграции между членами ЕАЭС сохраняется ряд торгово-экономических проблем. Так, встреча премьер-министров стран ЕАЭС в начале ноября 2019 г. прошла на фоне снижения взаимного товарооборота на 3% по итогам восьми месяцев 2019 г. Практически на каждом заседании межправительственного совета ЕАЭС поднимается проблема барьеров на внутреннем рынке Союза. По словам действовавшего в тот момент российского премьера Д.А. Медведева, 2/3 выявленных барьеров (36 из 56), препятствующих свободному движению товаров, услуг, капитала и рабочей силы, устранены. «Темп нормальный, но чем скорее мы все это

устраним, тем быстрее будем двигаться вперед», — отметил он. Впрочем, его коллеги из Минска и Астаны высказались менее оптимистично⁶³.

На расширенном заседании межправительственного совета ЕАЭС в Кыргызстане 20 августа 2021 г. премьер-министры констатировали восстановление экономики объединения после пандемии: товарооборот в первом полугодии 2021-го вырос на 32% в годовом выражении, достигнув 33 млрд долларов. Однако вновь было сказано, что остаются проблемы барьеров в торговле⁶⁴.

С 2016 г. в ЕАЭС проводится системная работа по устранению препятствий для свободного движения товаров на всей территории объединения, в то время как в Таможенном союзе такая работа проводилась преимущественно на двусторонней основе. Согласно Методологии, утвержденной решением Коллегии ЕЭК № 10 от 2 февраля 2021 г.⁶⁵, препятствия на внутреннем рынке ЕАЭС разделяются на *барьеры, изъятия и ограничения*. Количество действующих препятствий не является фиксированным, оно увеличивается по мере обнаружения. Согласно официальному реестру ЕЭК⁶⁶, по состоянию на январь 2023 г. количество препятствий, действующих на внутреннем рынке ЕАЭС, составляло 43 (9 барьеров, 34 ограничения). За 2016–2022 гг. было устранено 77 препятствий⁶⁷.

⁶³ Заседание Евразийского межправительственного совета // Новости. Правительство России. 2019. 25 октября. URL: <http://government.ru/news/38189/> (дата обращения 26.03.2023).

⁶⁴ Итоги заседания Евразийского межправительственного совета 19–20 августа // Новости. ЕЭК. 2021. 20 августа. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/itogi-zasedaniya-evrazijskogo-mezhpravitelstvennogo-soveta-19-20-avgusta-/> (дата обращения 26.03.2023).

⁶⁵ Решение Коллегии ЕЭК № 10 от 2 февраля 2021 г. «Об утверждении Методологии разделения препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза на барьеры, изъятия и ограничения и признания барьеров устраненными» // Евразийский экономический союз. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01528533/err_08022 (дата обращения 26.03.2023).

⁶⁶ Функционирование внутренних рынков Евразийского экономического союза // Портал общих информационных ресурсов и открытых данных. URL: <https://barriers.eaeunion.org/ru-ru/Pages/home.a> (дата обращения 26.03.2023).

⁶⁷ К препятствиям, которые удалось устранить за указанный период, относятся:

Под *ограничениями* понимаются препятствия для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы в рамках функционирования внутреннего рынка Союза, возникшие вследствие отсутствия механизма правового регулирования экономических отношений, развитие которых предусмотрено правом Союза. К ограничениям относятся, например, препятствия, действующие в торговле нефтью и нефтепродуктами между государствами — членами ЕАЭС. Сегодня взаимная торговля нефтью и нефтепродуктами в Союзе строится на основе двусторонних межправительственных соглашений.

Под *изъятиями* понимаются предусмотренные правом Союза исключения в части неприменения государствами-членами общих правил функционирования внутреннего рынка Союза. Как правило, к изъятиям государства — члены ЕАЭС относят чувствительные вопросы и в большинстве случаев не обозначают конкретный срок, к которому они будут устранены. Изъятия в целом остаются основной категорией трудностей для рынка товаров ЕАЭС. Однако они пока не включены в реестр препятствий ЕЭК. Всего их насчитывается более 290, и только по 24 изъятиям установлены сроки устранения до 2025 г.

К понятию *барьер* относятся препятствия для свободного движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы в рамках функционирования внутреннего рынка, не соответствующие праву Союза. Категоризация барьеров в зависимости от характера условий их возникновения в настоящее время в правовой базе Союза отсутствует. Примером может служить ранее устраненный барьер Республики Казахстан, предусматривавший необходимость сертификации товаров, не включенных в единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются такие требования в рам-

-
- ограничения равного доступа к услугам естественных монополий в морских портах и транспортных терминалах России для экспортеров из Союза;
 - требования об экспорте продукции в качестве критерия для получения госubsидий в Казахстане;
 - предоставление Россией преимуществ для участников систем добровольной сертификации («Сделано в Карелии», «Сделано в Якутии») при проведении госзакупок. Устранение препятствий происходит с привлечением всех заинтересованных сторон, однако некоторые препятствия могут быть справедливы только для торговли между отдельными членами ЕАЭС.

ках ЕАЭС. С 2016 г. было устранено 57 из 69 квалифицированных барьеров.

Перечисленные препятствия в принципе противоречат самой природе ТС, в котором должно быть обеспечено свободное движение товаров за относительно небольшими исключениями. Без их устранения трудно рассчитывать на усиление международных позиций ЕАЭС, равно как и на его влияние среди государств-членов. Последовательному устранению существующих препятствий призвана послужить программа формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов, и других товаров. Договором о ЕАЭС предусмотрено, что международные договоры об общих рынках вступают в силу не позднее 1 января 2025 г.

6 декабря 2018 г. в Санкт-Петербурге была принята Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС. Наряду с задачами обеспечения эффективного функционирования единого рынка ЕАЭС государствам-членам было дано поручение превратить Союз в один из наиболее значимых центров современного мирового развития, открытый для взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с внешними партнерами и выстраивания новых форматов взаимодействия. В развитие положений Декларации Решением Высшего Евразийского экономического совета № 12 от 11 декабря 2020 г. утверждены Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.⁶⁸ (далее — Стратегия-2025). Одним из важных направлений является укрепление международной правосубъектности ЕАЭС и его авторитета в мире. Отмечается, что ЕАЭС должен позиционироваться в качестве «ядра» Большого Евразийского партнерства (БЕП).

На заседании Высшего Евразийского экономического совета в конце 2022 г. было подтверждено, что развитие внешних связей остается приоритетом Союза. Согласно Основным направлениям международной деятельности ЕАЭС на 2023 г., в качестве ключевых потенциальных партнеров по диалогу были утверждены госу-

⁶⁸ Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. // Евразийская экономическая комиссия. URL: https://eec.eaeunion.org/comission/department/dep_razv_integr/strategicheskie-napravleniya-razvitiya.php (дата обращения 26.03.2023).

дарства СНГ и другие страны ближнего зарубежья, ШОС и ее члены, АСЕАН, Европейский союз, страны БРИКС в контексте идеи БЕП⁶⁹.

В Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. БЕП рассматривается как рамочная основа для проведения скоординированной работы с третьими странами. Вместе с тем, несмотря на заявления о поддержке идеи БЕП как на уровне ЕАЭС, так и со стороны Китая, Индии и Монголии, согласованное видение Большого евразийского партнерства все еще отсутствует.

26 мая 2022 г. на Евразийском экономическом форуме В.В. Путин выделил некоторые параметры БЕП⁷⁰. В соответствии с ними, во-первых, инициатива подразумевает формирование институтов развития, включая Евразийский экспортный центр и Евразийскую перестраховочную компанию. Во-вторых, особая роль в продвижении проекта отводится системе бизнес-диалогов Делового совета, что может создать потенциальную платформу делового сотрудничества в Большой Евразии.

Таким образом, учитывая сложность в настоящее время реализации цели создания вокруг ЕАЭС современного интеграционного объединения, схожего по параметрам с упомянутыми выше МРТС и способного конкурировать с ними, гораздо более реалистичной представляется идея Большого Евразийского партнерства. При этом под БЕП подразумевается система институтов и торгово-экономических соглашений разной степени глубины между ЕАЭС и внешними партнерами, а также интеграционными блоками, максимизирующая выгоды для ее участников от внешнеэкономической деятельности и повышающая устойчивости экономик к внешним шокам⁷¹.

⁶⁹ Утверждены Основные направления международной деятельности ЕАЭС на 2023 г. // Евразийская экономическая комиссия. 2022. 9 декабря. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/utverzhdeny-osnovnye-napravleniya-mezhdunarodnoy-deyatelnosti-eaes-na-2023-god/> (дата обращения 26.03.2023).

⁷⁰ Владимир Путин на саммите ЕАЭС назвал плюсы евразийской интеграции // Российская газета. 2021. 13 декабря. URL: <https://rg.ru/2021/12/13/vladimir-putin-na-sammite-eaes-nazval-pliusy-evrazijskoj-integracii.htm> (дата обращения 26.03.2023).

⁷¹ Точин А., Алиев Т. и др. Развитие ЕАЭС 2022+: стратегические задачи и требования времени. Доклад. РСМД. 2023. № 84. С. 42.

К настоящему времени ЕЭК накоплен значительный опыт в части формирования институциональных основ для взаимодействия с региональными блоками по всему миру. Так, меморандумы о взаимодействии подписаны с Союзным государством России и Беларуси (2012), Андским сообществом (2017), Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии в области экономического сотрудничества (АСЕАН, 2018), Латиноамериканской экономической системой (ЛАЭС, 2018), Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР, 2018), Африканским союзом (2019), Тихоокеанским альянсом (ТА, 2019), Секретариатом по экономической интеграции в Центральной Америке (2021), Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС, 2021)⁷².

В заключение следует также отметить, что политика западных санкций в отношении России внесла неоднозначные изменения в ситуацию внутри ЕАЭС. С одной стороны, в 2022 г. ЕАЭС и некоторые государства бывшего СССР, не входящие в объединение, увеличили экспорт товаров в Россию не только по сравнению с весенними минимумами сразу после начала специальной военной операции на Украине, но и относительно докризисных уровней 2021 г., следует из торговой статистики этих стран, собранной РБК. При этом сыграл свою роль параллельный импорт. Однако, с другой стороны, партнеры России по ЕАЭС вынуждены выполнять ряд санкционных ограничений со стороны США и ЕС в торговле с РФ. Показателен в этом плане пример Казахстана, где в июне 2022 г. был опубликован приказ Министерства финансов РФ, регламентирующий реализацию санкционных ограничений на поставки отдельных видов товаров на территорию РФ.

Таким образом, сложившаяся после 24 февраля 2022 г. международная обстановка, характеризующаяся, в частности, усилением давления на Россию посредством санкций и попыток ее международной изоляции, не может не сказываться на дальнейшем прогрессе ЕАЭС как во внутреннем, так и в международном аспекте. В этих обстоятельствах идея Большого Евразийского партнерства представляется перспективной и реалистичной и способной в конечном счете послужить развитию и укреплению ЕАЭС.

⁷² Там же. С. 31.

1.4. Возможности и пределы стратегического планирования и форсайта интеграционных процессов в условиях растущей внешней неопределенности

Приближается срок реализации фундаментального для ЕАЭС документа — Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. (Стратегия-2025), что позволяет подвести предварительные итоги и запустить процесс разработки новых контуров развития ЕАЭС, в том числе на период после 2025 г. В действующей версии Стратегии-2025 поставлены задачи развития новых сфер интеграции, изменения механизма принятия наднациональных решений. Ее реализация выпала на сложный, переломный период пандемии и посткризисного восстановления. Однако появление новых вызовов требует разработки стратегического контура, который заложит более амбициозные, масштабные и конкретные меры по повышению эффективности наднационального механизма ЕАЭС, а также обеспечит активизацию интеграционных проектов с высоким и социально значимым интеграционным эффектом. В рамках председательства РФ в органах ЕАЭС в 2023 г. поставлены задачи подготовки Стратегических направлений развития ЕАЭС до 2030 г., а также по формированию документа, определяющего стратегические векторы развития ЕАЭС до 2045 г. Такой горизонт стратегического планирования, тем более в условиях высокой внешней неопределенности и турбулентности, является беспрецедентной для региональных интеграционных объединений и, безусловно, сложной задачей для самого ЕАЭС. Не менее сложной является реализация на практике последовательного заявленного стратегического приоритета, связанного со стимулированием научно-технологических прорывов, формированием «евразийской территории инноваций»⁷³, развитием технологического потенциала стран — членов Союза, развитием

⁷³ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС. Утв. Распоряжением ВЕЭС № 9 от 6 декабря 2018 г. URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/ece/deklaratsiya_o_dalneyshem_razvitiy_integratsionnykh_protessov_v_ramkakh_evraziyskogo_ekonomicheskogo_soyuza_i_mery_po_ee_realizatsii.pdf (дата обращения 26.03.2023).

высокотехнологичных производств и внедрением передовых научно-технических решений в ведущих секторах экономики.

Интеграционные процессы, происходящие в рамках ЕАЭС, столкнутся в ближайшие годы с рядом серьезнейших вызовов, носящих исторический, трансформационный характер. Среди наиболее значимых:

- пересмотр геополитического ландшафта, формирование новых центров силы и принятия решений;
- появление разрушающих, прорывных технологий на базе ИИ, материалов с особыми свойствами, биотехнологий, способных кардинальным образом поменять структуру себестоимости продукции, открыть новые рыночные ниши или «закрыть» традиционные;
- рост количества трудно прогнозируемых событий с масштабными эффектами («джокеров»);
- усложнение и конвергенция бизнес-моделей, в том числе на базе цифровых и кибер-физических экосистем;
- расширение сегментации потребителей, изменение их ценностей и паттернов поведения;
- нелинейность связей между продуктами и технологиями;
- фундаментальный пересмотр сложившихся и формирование новых логистических и производственных цепочек, центров создания добавленной стоимости.

Указанные вызовы могут комплексно и неоднозначно повлиять на интеграционные процессы в рамках ЕАЭС, ослабить или усилить стимулы и мотивации отдельных стейкхолдеров, или в ряде случаев создать предпосылки для новых «правил игры» и пересмотра институциональных дизайнов. Угадать, точно спрогнозировать или построить «идеальную» математическую модель будущего в текущих и надвигающихся условиях представляется крайне затруднительным и не вполне целесообразным.

Среди ошибок, часто встречающихся при работе с будущим, можно выделить следующие⁷⁴:

- изменение спроса рассматривается в узком контексте;
- динамика развития науки и проникновения технологий воспринимается линейно;

⁷⁴ Чулок А.А. Форсайт как инструмент формирования и управления экосистемой компании // Вопросы экономики. 2022. Т. 3. С. 52–76.

- недооценивается роль экосреды и коммуникаций;
- слабо учитываются риски и игнорируются «джокеры»;
- отсутствуют системность и нелинейные взаимосвязи между отдельными блоками и направлениями как внутри отдельных стратегических документов, так и между ними.

Для эффективной работы в условиях растущей неопределенности, определения собственного места в мире, который ряд экспертов описывает как эра VANI⁷⁵, требуется системный, итерационный механизм учета и оценки глобальных вызовов, рынков, продуктов и технологий и интеграции знаний о них в систему принятия решений. Ответом на возросшую сложность задач может стать классический форсайт — инструмент работы с будущим с более, чем 70-летней мировой историей и 80 различными методами в портфеле. Пройдя путь становления от отдельных математических или статистических инструментов, классических прогнозов и моделей, современный форсайт превратился в процесс систематической научно обоснованной оценки перспектив будущего науки, экономики и общества с учетом глобальных трендов, внутренних заделов и вовлечением всех стейкхолдеров, формирующих будущее. В мире насчитывается порядка 3 тыс. форсайт-исследований, выполненных в более чем 70 странах мира, в том числе и участниках ЕАЭС. Лидером по количеству, масштабу и проникновению форсайта в национальную систему стратегического прогнозирования и планирования является Россия, в которой по состоянию на 2023 г. было выполнено более 120 проектов⁷⁶ по методологии форсайта на федеральном, отраслевом, корпоративном и региональном уровнях, включая флагманское для постсоветского пространства исследование — «Прогноз научно-технологического развития РФ на период до 2030 г.»⁷⁷ (далее — Прогноз РФ), утвержденный Председателем Правительства РФ 3 января 2014 г. № ДМ-П8-5.

⁷⁵ Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible (Хрупкий, Тревожный, Нелинейный, Непостижимый).

⁷⁶ Чулок А.А. Экономический анализ форсайта как инструмента стратегического менеджмента компании: мировые тренды и российский опыт // Российский журнал менеджмента. 2021. № 19 (2). С. 151–176.

⁷⁷ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. М.: НИУ ВШЭ, 2014. URL: <https://issek.hse.ru/news/130461085.html> (дата обращения 26.03.2023).

Форсайт как методологическая основа системы прогнозирования и планирования позволяет не только предвидеть черты будущего облика объектов, выбранных для исследования, но и сформировать его с участием всех ключевых стейкхолдеров — представителей науки, бизнеса, общества, вузов, государства. Часто форсайт предшествует процессу разработки стратегий, создавая для них солидную научно обоснованную информационную базу и коммуникационные площадки, объединяющие стейкхолдеров. Например, Европейский союз уже несколько десятилетий использует форсайт для формирования собственных стратегий развития как общих⁷⁸, так и узконаправленных, например, «Европейская зеленая сделка 2050»⁷⁹. Форсайт является одним из ключевых направлений работы ЮНИДО⁸⁰ и ЮНЕСКО⁸¹. В связи с этим императивом эффективного применения форсайта для стимулирования интеграционных процессов в рамках ЕАЭС в условиях растущей внешней неопределенности является формирование многоуровневой коммуникационной сети, постоянно функционирующей на базе специально созданных или отобранных национальных центров прогнозирования, которые, в свою очередь, формируют вокруг себя экосистему отраслевых центров прогнозирования по отдельным секторам экономики, научно-технологическим областям знаний или приоритетным задачам, вызовам. Например, в рамках Прогноза РФ за почти трехлетнюю историю исследования удалось консолидировать более чем 2 тыс. ведущих российских и зарубежных специалистов⁸², соз-

⁷⁸ См., например: 2021 Strategic Foresight Report // European Commission. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en (дата обращения 26.03.2023).

⁷⁹ Подробнее см.: A European Green Deal // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (дата обращения 26.03.2023).

⁸⁰ См., например: Technology foresight // UNODO. URL: <https://www.unido.org/our-focus/advancing-economic-competitiveness/investing-technology-and-innovation/competitiveness-business-environment-and-upgrading/technology-foresight> (дата обращения 26.03.2023).

⁸¹ См., например: Futures Literacy // UNESCO. URL: <https://en.unesco.org/futuresliteracy/about> (дата обращения 26.03.2023).

⁸² Sokolov A., Chulok A. Priorities for future innovation: Russian S&T Foresight 2030 // Journal of the National Research University Higher School of Economics. 2016. Vol. 80. June. P. 17–32.

дать сеть из отраслевых центров научно-технологического прогнозирования по приоритетным направлениям развития науки и технологий: «Информационно-коммуникационные технологии»; «Биотехнологии»; «Медицина и здравоохранение»; «Новые материалы и нанотехнологии»; «Рациональное природопользование»; «Транспортные и космические системы»; «Энергоэффективность и энергосбережение». С учетом сказанного, в рамках предлагаемой архитектуры системы стратегического планирования и форсайта ЕАЭС особый акцент предлагается сделать на формировании экспертно-коммуникационной среды, выступающей проводником и посредником в диалоге между странами-участницами (рис. 1).

Предлагаемая система должна базироваться на следующих принципах:

- научно обоснованный, международно валидированный исследовательский подход;
- адаптивность методологии — с учетом глобальных вызовов, текущего уровня цифровой зрелости и научно-технологических заделов стран — участниц ЕАЭС;
- использование современных методов аналитики и прогнозирования, в том числе анализа больших данных, построения дорожных карт и сценариев, опроса экспертов методом Дельфи, проведения форсайт-сессий;
- практическая направленность и каскадное представление результатов работы системы с учетом запросов и потребностей разных стейкхолдеров — представителей науки, вузов, бизнеса, экспертного сообщества, регулирующих органов;
- регулярное обучение и тренинги по форсайту, научно-технологическому прогнозированию и мониторингу трендов для участников системы;
- постоянно действующие коммуникационные площадки, направленные на вовлечение в обсуждение промежуточных и итоговых результатов работы системы ключевых стейкхолдеров.

Своевременный запуск работ по развитию данной системы является залогом интенсификации интеграционных процессов в ЕАЭС, повышения уровня их формирования, глубины погружения и скорости адаптации условиях растущей внешней неопределенности.

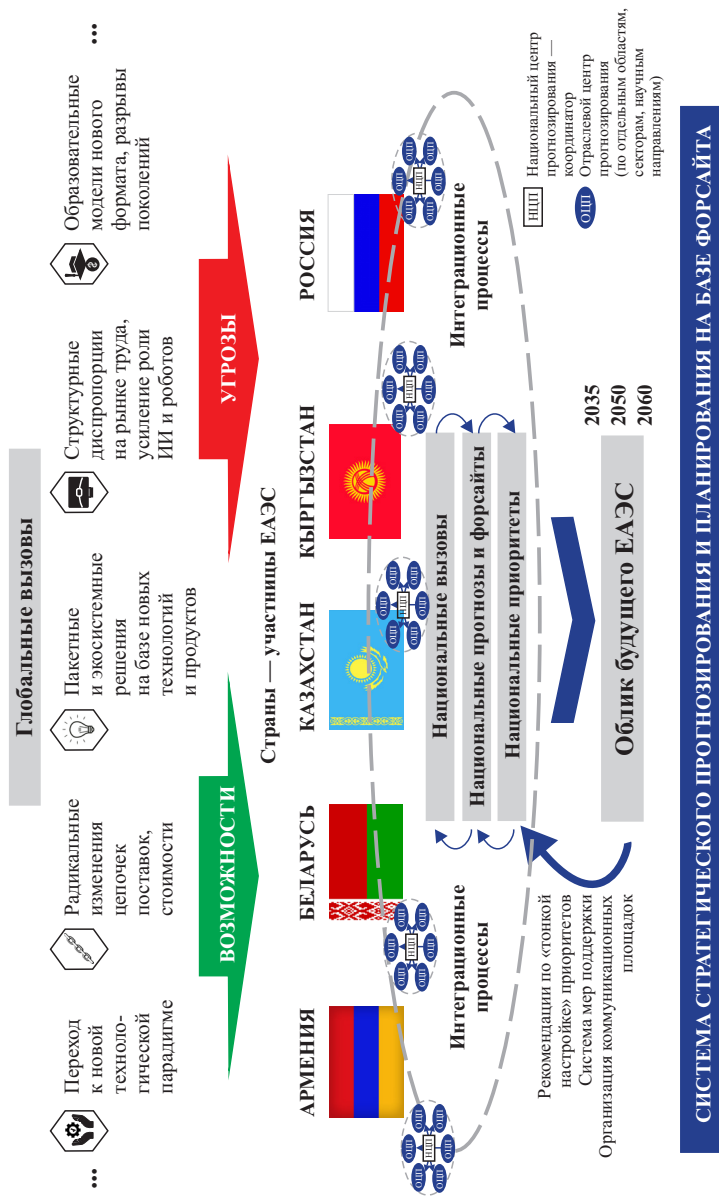


Рис. 1. Концептуальная архитектура системы стратегического планирования и форсайта ЕАЭС в условиях развития интеграционных процессов и растущей внешней неопределенности

Источник: Разработка автора.

Данные различных эмпирических обследований демонстрируют, что на уровне отдельных стейкхолдеров — например, представителей российского бизнеса, такая потребность существует. Так, по результатам опроса⁸³, проведенного Ассоциацией менеджеров совместно с Центром научно-технологического прогнозирования ИСИЭЗ НИУ ВШЭ по крупным и средним российским компаниям в 2022 г., 74% респондентов считают окном возможности на ближайшие 5 лет ускорение взаимодействия с развивающимися странами, в том числе — участницами ЕАЭС. Однако, как и любая наука, форсайт имеет ряд ограничений, а его инициаторы и разработчики могут допускать ошибки. Ниже приведена систематизация наиболее типичных ошибок, встречающихся при проведении форсайт-исследований⁸⁴ (табл. 1).

Среди часто встречающихся — попытка «импортировать» успешно работающую за рубежом методологию без должной адаптации, низкий уровень работы с заказчиками форсайта для управления их ожиданиями, неразвитость инновационной и форсайт-культуры в стране.

Таблица 1. Типовые ошибки и ограничения при проведении форсайт-исследований

Этапы форсайта	Уровни форсайта	Встречаемость
Разработка методологии		
Временной горизонт форсайта не соответствует жизненному циклу объекта исследования	Национальный, отраслевой	Периодически
Методология форсайта не содержит комбинацию методов доказательных методов, креативных, методов, опирающихся на экспертизу специалистов и обеспечивающих их взаимодействие	Национальный, отраслевой, корпоративный	Часто

⁸³ Чулок А.А. Будущее управленческих профессий в новой реальности: результаты форсайт-исследования. М., 2022. URL: <https://top1000forum.amrg.ru/upload/iblock/022/022cfb79f0e6243b794cca9d174fc6fd.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

⁸⁴ Чулок А.А. Форсайт как инструмент формирования...

Окончание табл. 1

Этапы форсайта	Уровни форсайта	Встречаемость
Не всех стейкхолдеров форсайта идентифицировали, понятие стейкхолдера задано слишком узко или, наоборот, общо	Национальный, отраслевой	Периодически
Методология форсайта была «импортирована» (скопирована) из зарубежной практики без учета российской специфики	Корпоративный, отраслевой	Периодически
Результаты форсайта не интегрированы в систему принятия решений, форсайт остается «очередным аналитическим докладом»	Национальный, отраслевой	Часто
Организация работ		
Были назначены «нерабочие» и «недоступные» руководители проекта или представители стейкхолдеров	Национальный, отраслевой	Периодически
Во время проведения экспертных процедур (панелей, форсайт-сессий) избегали привлечения стейкхолдеров и экспертов с противоположным взглядами и позициями	Национальный, отраслевой, корпоративный	Периодически
Во время проведения экспертных процедур (панелей, форсайт-сессий) были попытки «навязать позицию сверху» или наоборот «пустить все на самотек»	Национальный, отраслевой	Периодически
Поддержка коммуникации		
Результаты форсайта не были адаптированы под разные группы стейкхолдеров	Национальный, отраслевой	Периодически
Недоучет важности инновационной и форсайт-культуры у заказчика форсайта для эффективного использования его результатов	Национальный, отраслевой, корпоративный	Часто

Источник: Разработка автора.

Формирование развитие культуры форсайт-исследований в странах ЕАЭС и создание многоуровневой сети евразийских форсайт-центров как инфраструктурной платформы будет не только способствовать решению как более масштабных задач, связанных со средне- и долгосрочным стратегическим планированием развития евразийской интеграции в целом, но и внесет весомый вклад в продвижение по более узким, конкретным задачам, связанным с разработкой прогнозов научно-технологического развития ЕАЭС, повышением уровня интеграции и взаимодействия.

2. ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ В РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

2.1. Наднациональные механизмы в ЕС как ответ на внутренние и внешние кризисы

История формирования наднациональных механизмов

Фактически первые наднациональные институты в процессе европейской интеграции появляются уже в 1949 г., с образованием и началом действия Совета Европы. Первоначально в его компетенцию были включены вопросы сотрудничества в сфере экономики, социального развития, культуры, законодательства, науки и техники. Позже деятельность организации сосредоточилась на вопросах обеспечения и защиты прав человека. Однако хронологию континентальной интеграции принято отсчитывать с 1952 г. — со времени создания первого сообщества — Европейского объединения угля и стали. Договор сроком на 50 лет вступил в силу в июле 1952 г. Его главными целями стали создание общего рынка угля и стали, модернизация и повышение эффективности производства в угольной и металлургической промышленности, улучшение условий труда и решение проблем занятости в этих отраслях. Нормативно-идеологическим предшественником ЕОУС стала знаменитая «Декларация Шумана» (1950 г.), в которой отмечалось, что важнейшим условием успешного продвижения к единой Европе является формирование правовой базы интеграции и системы общих институтов, имеющих отчасти межгосударственный, отчасти наднациональный характер, то есть наделенных правом принятия обязательных решений и правом контроля за их исполнением государствами и всеми другими участниками интеграционного процесса⁸⁵. Иными словами, этим институтам делегируются некоторые полномочия, составляющие часть суверенных прав госу-

⁸⁵ Декларация 9 мая 1950 г. // Европа: новое начало. Декларация Шумана, 1950–1990. Европа и проблема расширения. М., 1995.

дарств — членов объединения. С этого времени начинает отстраиваться институциональная архитектура ЕС, ставшая прообразом современной: Верховная власть (*High Authority* — прообраз Европейской комиссии), Парламентская ассамблея (*Parliamentary Assembly* — прообраз Европейского парламента), Совет министров и Силы Европейского союза (СЕС). Два сообщества, созданные в 1957 г. и заложившие основу интеграции (ЕЭС и Евратом), строили свои институты по таким же институциональным чертежам. Парламентская ассамблея и Суд ЕОУС образованы в 1957 г. как общие институты для всех трех сообществ. Две пары, «Еврокомиссия — Совет министров» были продублированы для ЕЭС и Евратома. Разделение компетенций между национальным и европейским уровнями в них несколько отличалось от практики ЕОУС⁸⁶.

Следующей точкой отсчета в эволюции наднациональных механизмов стало 8 апреля 1965 г. День, когда был подписан «Договор о слиянии»⁸⁷, объединяющий три сообщества (ЕОУС, ЕЭС и Евратом) в единое целое с общей системой институтов. Однако был важный правовой нюанс, заключавшийся в том, что в зависимости от сферы решаемых вопросов применялись положения или Договора о ЕОУС, или Договора о ЕЭС, или Договора о Евратоме. Все три сообщества продолжали полноценно действовать в рамках собственных компетенций, оставались самостоятельными структурами, функционирующими под руководством общих институтов — Комиссии (сменившей Верховный орган ЕОУС и Комиссии Евратома и ЕЭС) и Совета (Парламент и Суд были едиными со времени их образования). Интеграция структур управления стала важным шагом к формированию политического сообщества, действующего на основе единого договора.

Процесс развития и превращения европейских сообществ в современный ЕС можно описать как одновременную структурную эволюцию и институциональную трансформацию с передачей все большего числа функций управления на наднациональный уровень — процесс интеграции «вглубь». Все институты действовали

⁸⁶ Creating the European Community 1945–1965: The primacy of politics. Milton Park, 2001.

⁸⁷ Вступил в силу в июле 1967 г.

с самого начала во всех так называемых опорах Евросоюза — собственно экономической, созданной на основе трех Сообществ ОВПБ и Сотрудничестве в области правосудия и внутренних дел.

Одновременно в «команде» ЕС увеличивалось число игроков, с 6 до сегодняшних 27 государств. Скамейка запасных (страны-кандидаты) также укомплектована по максимуму. В настоящий момент, это уже семь стран, включая Молдову и Украину. Важно отметить, что в рассмотренном процессе развития наднациональных интеграционных структур государства в рамках Сообществ и основанного на них ЕС не устранились как основные акторы политики и экономики, но постепенно и (что важно) *добровольно* ограничивали суверенитет в пользу надгосударственных институциональных структур. При этом возникал хрестоматийный «эффект перелива» (*spillover*), введенный еще в 1960-х годах в научный оборот представителями неофункционализма. Интеграция в экономике постепенно тягивает в данный процесс и другие сферы общественной жизни: политическую, социальную, культурную, информационную и т.д., которые со временем также включаются в сферу ведения ЕС. Первоначальные цели могут достигаться только за счет дальнейших действий, которые, в свою очередь, создают дополнительные стимулы и потребности в углублении интеграции, обеспечивая динамику непрерывного движения вверх⁸⁸. Запущенный однажды процесс интеграции становится как бы самоподдерживающимся, подпитываясь двумя усиливающими друг друга измерениями — функциональным и политическим.

Правовые основы функционирования наднациональных механизмов

Современные правовые основы наднациональных механизмов ЕС стали закладываться во второй половине 1980-х годов, когда изменения, происходящие внутри и вовне объединенной Европы, подготовили почву для выхода интеграционных процессов на качественно новый уровень. С одной стороны, Союз вплотную подошел к решению задачи трансформации в экономический и валютный союз. С другой — пространство без границ выдвигало

⁸⁸ Lindberg L.N. The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford, 1963. P. 9.

на передний план вопросы налаживания сотрудничества в юридической сфере, иммиграции, борьбы с организованной преступностью, придавая проблемам внутренней политики европейский масштаб. Очевидно, что в этих условиях требовалось создание обновленного правового каркаса интеграционных механизмов с одновременным углублением сотрудничества. Логика интеграции требовала нового соглашения, которое заменило бы собой договоры 1950-х годов. Новым стратегическим документом стал упоминавшийся выше Договор о ЕС, согласованный в конце 1991 г., но начавший действовать только 1 ноября 1993 г.

Эксперты подчеркивают компромиссный характер договора, что отразилось и на структуре учрежденного им интеграционного объединения. В текст документа вошли элементы, присущие как сторонникам федеративного направления развития ЕС, связанного с усилением роли наднациональных институтов, так и приверженцам конфедеративной структуры, отстаивающим приоритет межправительственного сотрудничества. Договор придал ЕС уникальные в мировой практике интеграции правовые и организационные черты, сделав его своеобразной надстройкой над Европейскими сообществами, сохраненными как параллельно действующие структуры⁸⁹.

Окончательную правовую форму ЕС приобрел с принятием Лиссабонского договора, вступившего в силу после ратификации 1 декабря 2009 г. Он упразднил маастрихтскую структуру трех «опор» и прекратил существование Европейского сообщества и Евратома, что сделало ЕС более консолидированным с точки зрения функционирования — он стал *единственной* интеграционной структурой и получил статус юридического лица с широкой международной правосубъектностью. Лиссабонский договор выделяет около тридцати сфер компетенции. При этом некоторые из них столь объемны, что в зависимости от методов регулирования дифференцируются на несколько составных частей. Важные институциональные изменения в Лиссабонском договоре связаны со ста-

⁸⁹ Lynch P., Neuwahl N., Rees G.W. (eds). Reforming the European Union: From Maastricht to Amsterdam. Milton-Park, 2000. URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315842219/reforming-european-union-philip-lynch-nanette-neuwahl-wyn-rees> (дата обращения 26.03.2023).

тусом Европейского совета и Европарламента. Первый из них стал полноценным институтом ЕС. Хотя он и выведен за рамки законодательного процесса, его решения из политических деклараций фактически превращаются в нормативные акты ЕС, интернируясь в правовой корпус *acquis communautaire*. Его решения стали приниматься не консенсусом, а голосованием. В определенной степени решения Европейского совета попадают под контроль Суда ЕС⁹⁰.

Важной новацией, отражающей растущее влияние ЕС в области мировой политики, стало значительное расширение полномочий Верховного представителя по внешней политике и политике безопасности, который был наделен правом осуществлять соответствующую политику путем внесения предложений и фактической реализации международных обязательств на внутригосударственном уровне уже достигнутых договоренностей. Кроме того, данный статус был значительно повышен в иерархии наднациональных институтов ЕС до уровня заместителя председателя Еврокомиссии.

Лиссабонский договор также усилил роль Европарламента. Однако вместе с этим национальные парламенты оказались еще теснее встроены в процесс принятия решений в ЕС, расширив спектр возможностей: мониторинг законодательных предложений Еврокомиссии, контроль за соблюдением принципа субсидиарности⁹¹. При этом предусмотрен механизм блокирования наднациональных решений. Если мнение об их несоответствии данному принципу выразят более трети парламентов стран ЕС, то предложение должно быть пересмотрено (система «желтых карточек»).

Важно подчеркнуть, что в отличие от Конституции ЕС⁹² в тексте Лиссабонского договора отсутствует принцип верховенства права ЕС. В нечеткой формулировке он упомянут в отдельной де-

⁹⁰ Юрьевич К.Н. Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС // Актуальные проблемы Европы. 2010. № 2. С. 54–76.

⁹¹ Субсидиарность (*англ.* subsidiarity) — наделение властью самого нижнего звена институциональной иерархии.

⁹² Конституция ЕС (Договор о введении Конституции для Европы). Не вступивший в силу из-за позиций ряда государств международный договор, призванный играть роль конституции ЕС и заменить все прежние учредительные акты ЕС. Подписан в Риме 29 октября 2004 г.

кларации: «Согласно сформировавшемуся прецедентному праву Суда ЕС, договоры и право, принятое Союзом на основе договоров, имеют приоритет над правом государств-членов на условиях, установленных названным прецедентным правом». Многие исследователи считают это существенным сохраняющимся изъяном европейского наднационально-правового механизма⁹³.

Антикризисные подходы.

Ответы на мировой экономический кризис 2008–2009 гг.

С самого начала кризиса ЕС занял активную позицию на основе скоординированных действий наднациональных структур (прежде всего Европейского совета, Европейской комиссии, Европейского центрального банка). В ноябре 2008 г. ЕС выступил главным инициатором созыва Саммита представителей ведущих экономик мира, заложившего основу для глобального антикризисного ответа. В течение 2008–2010 гг. (первой волны антикризисной политики) Брюссель действовал по всем векторам, активно используя возможные рычаги воздействия на макроэкономическую ситуацию. Первой по степени важности задачей стало восстановление ликвидности финансовых рынков. Страны еврозоны уже к осени 2008 г. выработали программу действий по восстановлению ликвидности и рекапитализации банковской системы. Основная роль в обеспечении ликвидности рынка принадлежала Европейскому центральному банку, который изменил прежние приоритеты своей политики и начал последовательно сокращать учетные процентные ставки. Делалось это с целью обеспечения благоприятных условий рефинансирования национальных банков, увеличения сроков кредитования и сдерживания стоимости заемных средств. На брюссельском Саммите в октябре 2008 г. Европейский совет одобрил меры, принятые ЕЦБ и национальными банками для обеспечения стабильности финансовой системы, и поддержал согласованный государствами-членами план действий по резкому увеличению ликвидности.

⁹³ *Кристиан М.-Г.П.* Лиссабонский договор в системе первичного права Европейского Союза // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2008. № 1. С. 80–99.

Денежно-кредитная политика ЕЦБ в этот период демонстрировала ряд впечатляющих по скорости и эффективности мер. Прежде всего, использование операций на открытом рынке для обеспечения доступа к ликвидности платежеспособных банков и увеличение объема ликвидности через механизм стандартных недельных тендеров, а также с помощью суточных кредитов (*overnightrate*). Кроме того, практиковалось кардинальное расширение сроков кредитования и сужение коридора ставок по суточным кредитам и депозитам. Результатом данной политики стали беспрецедентные по частоте и масштабам «финансовые инъекции» в рынок ликвидности.

С точки зрения соотношения наднациональных и государственных механизмов антикризисного регулирования отметим, что Европейская комиссия получила полномочия совершать заемные операции на финансовых рынках от лица ЕС⁹⁴. При этом решения о выделении финансовой помощи странам принимались Советом не единогласно, а по процедуре «квалифицированного большинства», что иллюстрирует эффективность наднационального механизма ЕС во время осуществления антикризисных стратегий.

Более тесная антикризисная реализация макроэкономических политик была осуществлена через инициативу «Пакт Евро+» (*Euro Plus Pact*), принятая государствами — членами еврозоны, к которым в марте 2011 г. присоединились Болгария, Дания, Латвия, Литва, Польша и Румыния⁹⁵. Были поставлены задачи минимизировать макроэкономические балансовые расхождения между странами, повысить конкурентоспособность, увеличить занятость, стабилизировать государственные финансы и в целом добиться устойчивого роста и экономической конвергенции. Координация в достижении этих целей осуществлялась через предоставление национальных программ.

⁹⁴ Council Regulation (EU). No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilisation mechanism. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2010/407/oj/eng> (дата обращения 26.03.2023).

⁹⁵ Euro Plus Pact. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/euro-plus-pact> (дата обращения 26.03.2023).

Опыт успешного преодоления кризиса 2008–2009 гг. показал, что ЕС обладает мощными наднациональными ресурсами воздействия на макроэкономическую ситуацию, удачно дополняющими национальные инструменты регулирования. Для проведения согласованной антикризисной (преимущественно макроэкономической) политики в этот период была продемонстрирована синергия соответствующих институтов и механизмов, подкрепленная хорошо выверенной нормативно-правовой базой.

В дополнение к внутренним антикризисным мерам страны Союза действовали согласованно и на международном уровне. Важной особенностью политики ЕЦБ стала ее координация с ФРС США и финансовыми регуляторами ведущих стран Запада, не входящих в ЕС. На протяжении всего времени реализации антикризисной стратегии ЕС был одним из пионеров разработки Плана действий «Группы двадцати» по восстановлению мировой экономики и более эффективному регулированию финансовых рынков⁹⁶. В результате итоговые документы «Группы двадцати» содержали договоренности, во многом повторяющие, но в более широком транснациональном масштабе, соглашения, достигнутые европейскими государствами. Таким образом антикризисные меры ЕС стали важной составляющей эффективной модели для преодоления кризиса на глобальном уровне.

Ответные меры на кризис, вызванный COVID-19

Еврокомиссия во множестве документов подчеркивала экзогенный характер пандемического кризиса, источники которого находятся вне контроля национальных правительств.

В самом начале кризиса социологические исследования выявили пессимизм в отношении наднационального потенциала ЕС. Как отмечал Верховный представитель ЕС по иностранным делам Ж. Боррель: «С учетом принципов организации ЕС не удивительно, что в начале кризиса решения принимались в основном на уровне государств. Здравоохранение находится в сфере национальной компетенции, и потенциал оперативных исполнитель-

⁹⁶ G20 London Summit Global Plan for Recovery and Reform. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqu0402.html> (дата обращения 26.03.2023).

ных действий на уровне отдельных стран гораздо выше, чем на общеевропейском. Однако многих европейцев это разочаровало, поскольку создалось впечатление, что ЕС не просто медленный и разобщенный, но и мало способен сплотить людей в момент максимальной необходимости»⁹⁷.

На социальные сомнения граждан ЕС ответил мощными экономическими методами. Ключевые решения были приняты в области регулирования баланса национальных и наднациональных полномочий. Практически сразу после начал пандемии, в марте 2020 г. были приняты меры экономической помощи странам Союза. Одна из них, допускающая частичную национализацию, принималась только однажды, тридцать лет назад⁹⁸. Кроме того, впервые в истории была осуществлена «юридическая заморозка» (приостановление действия) Пакта стабильности и роста, подписанного в 1997 г.⁹⁹ Основанием для такой экстренной меры стали исключительные условия области фискальной политики ЕС, а также серьезный экономический спад в еврозоне или союзе в целом. На первом этапе антикризисной политики это обеспечило возможность дополнительных государственных инвестиций в национальные экономики. Избранное применение отдельных положений пакта обосновывалось необходимостью нарастить потенциал систем здравоохранения, а также компенсировать падения наиболее уязвимых секторов экономики и снижение доходов опреде-

⁹⁷ *Borrel J.* The EU's corona marathon: moving on all tracks // European Union. External Action. 2020. 19 April. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu's-corona-marathon-moving-all-tracks_en (дата обращения 26.03.2023).

⁹⁸ Temporary Framework for State Aid Measures to Support the Economy in the Current COVID-19 Outbreak. Communication from the Commission, Brussels. European Commission 2020. URL: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_and_29_june_2020_en.pdf (дата обращения 26.03.2023).

⁹⁹ Stability and Growth Pact // European Commission. URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en (дата обращения 26.03.2023). Пакт в числе прочего обязывает страны ЕС соблюдать следующие макроэкономические критерии: годовой дефицит бюджета не должен превышать 3% ВВП, а государственный долг — 60% ВВП, либо приближаться к этой цели.

ленной части населения¹⁰⁰. Только в первом полугодии 2020 г. расходы ЕС на борьбу с пандемией составили 3,9 трлн евро. Из них 2885 млрд евро выделено государствами-членами по линии вновь разрешенных программ государственной помощи и еще 420 млрд евро — в рамках освобождающей оговорки к Пакту стабильности и роста. При этом почти 85% средств поступило из национальных фондов. В общей сложности на устранение последствий пандемии по линии ЕС выделено 610 млрд евро (прямые выплаты из бюджета ЕС, кредиты на поддержку занятости, транши ЕИБ и средства Европейского стабилизационного механизма для еврозоны). В 2020 г. также была утверждена Программа расширенной финансовой помощи ЕС на 2021–2027 гг.¹⁰¹ Главы государств и правительств согласовали многолетний бюджет объединения в размере 1074 млрд евро. Также было поддержано предложение Еврокомиссии основать для борьбы с последствиями пандемии временный фонд «ЕС будущего поколения» (*Next Generation EU*, NGEU), рассчитанный на трехлетний период 2021–2024 гг. Размер фонда составил 750 млрд евро, из которых 390 млрд евро будут распределены в виде грантов, а 360 млрд — в качестве кредитов государствам. По мнению экспертов, такая инициатива явилась шагом в сторону федерализации, а бюджет интеграционного объединения получил новую, ранее несвойственную ему инвестиционную направленность. Его средства стали использоваться не только на поддержку сельского хозяйства и отстающих регионов, но и на стимулирование экономики, включая цифровизацию и «зеленый» рост¹⁰².

Преодолевая внутренний пандемический кризис, ЕС разработал и стратегию внешней помощи. Уже через месяц после начала пандемии Еврокомиссия выступила в пользу единого европейского подхода к оказанию помощи уязвимым и наиболее пострадав-

¹⁰⁰ Communication from the Commission to the Council on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact. European Commission. Brussels. 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0123&from=EN> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁰¹ Recovery plan for Europe // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en (дата обращения 29.11.2022).

¹⁰² Буторина О.В. Экономическая система ЕС под прессом пандемии: возможности и пределы трансформации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т. 13. № 4.

шим от вируса группам населения, в первую очередь в странах Африки, государствах-соседах и других уязвимых странах группы LIC (*Low-Income Countries*). Средства из бюджета ЕС, дополненные займами ЕИБ и ЕЦБ, а также взносами стран-членов до пакета размером 20 млрд евро, были переориентированы на помощь международным партнерам в борьбе с пандемией (инициатива *Team Europe*).

Несмотря на то что для борьбы с коронавирусной инфекцией выделялось финансирование как через ЕЦБ, так и через европейские антикризисные фонды, ряд стран получали помощь от внешних институтов и партнеров. Под влиянием интересов фармацевтических ТНК объединенная Европа оказалась в центре «вакцинной конкуренции», ограничивающей в том числе возможности применения российских вакцин. При этом ряд стран проводил независимую политику закупки вакцин без оглядки на рекомендации наднациональных институтов.

В целом после завершения острой фазы пандемии ЕС устоял с точки зрения экономической стабильности. Спустя несколько месяцев после первичного социально-пандемического шока абсолютное большинство государств оказались готовы к экономическим трудностям и ограничениям. Наднациональные институты без промедления разработали серию взаимосвязанных стратегий по возрождению основных экономических показателей в постпандемический период, чтобы как можно скорее вернуться на уровень стабильного экономического роста. Скорость и качество восстановления европейской экономики оправдали самые оптимистические прогнозы. Благодаря грамотной фискальной и денежно-кредитной политике уже в III квартале 2021 г. экономическая статистика ЕС вернулась к докризисным уровням, хотя и с большими различиями между странами-членами. Последнее обстоятельство в известной мере свидетельствует и в пользу скептических настроений. Рост был фрагментарным, недостаточно «качественным» и не сопровождался усилением среднего класса, значительно сдвинувшего экономические позиции за последнее десятилетие¹⁰³. Тем

¹⁰³ Подробнее об этой проблеме см.: *Костин А.И., Изотов В.С.* Перспективы устойчивого развития в условиях многомерного кризиса: переосмысление концептов, ключевые факторы, условия успеха // Политическая наука.

не менее положительная динамика роста продлилась до II квартала 2022 г., когда начали сказываться последствия нового, еще более опасного военно-политического кризиса.

Позиция в ответ на текущий геополитический кризис

Экстренная антикризисная стратегия европейских институтов наиболее ярко проявилась в области общей политики обороны и безопасности, миграционной и энергетической политики.

21 марта 2022 г. ЕС опубликовал первую в своей истории оборонную стратегию — «Стратегический компас»¹⁰⁴. Разрабатываемый с 2020 г. документ был кардинально изменен на последнем этапе создания из-за беспрецедентного обострения российско-европейских отношений в контексте украинских событий. Его текст значительно расширяет основные положения Глобальной стратегии Евросоюза 2016 г. в сфере обороны и безопасности.

На уровне наднациональных институтов был достигнут быстрый прогресс в ускорении процесса принятия оперативных решений. Лидеры государств договорились о практических способах применения ст. 44 Договора о ЕС, в соответствии с которой по поручению Совета ЕС группа желающих стран может самостоятельно планировать и проводить операции, используя структуры и возможности Союза. Согласно оборонной стратегии, к 2025 г. будут созданы европейские силы быстрого реагирования, состоящие из сухопутных, морских и воздушных формирований, размером до 5 тыс. человек. В тексте документа также отмечается, что для укрепления безопасности государств — членов ЕС будет оказана поддержка развитию потенциалов в областях разведки, обмена информацией, кибербезопасности, противостоянию гибридным угрозам. Отдельной новацией стала нацеленность ЕС на разработку собственной оборонной стратегии в космическом пространстве.

ИНИОН РАН. Спецвыпуск. 2017. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-ustoychivogo-razvitiya-v-usloviyah-mnogomernogo-krizisa-pereosmyslenie-kontseptov-klyucheveye-factory-usloviya-uspeha> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁰⁴ A Strategic Compass for Security and Defence // European Union. External Action. URL: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1en> (дата обращения 26.03.2023).

Здесь надо отметить, что подобные решения пользовались известной общественной поддержкой. За последние пять лет более половины граждан ЕС высказывались за дальнейшее развитие обороноспособности Союза и повышение его роли в системе глобальной безопасности и антикризисного управления. Например, еще в 2017 г. 75% граждан поддерживали создание единой европейской системы обороны и безопасности¹⁰⁵. Правда, в то время основными внешними импульсами такого мнения выступали международный терроризм и нелегальная миграция. В 2022 г. на общественные настроения существенное влияние оказали новые факторы, производные от российско-украинского конфликта.

Украинский кризис стал одной из причин роста цен на энергоносители в ЕС. Меры по его преодолению требуют экстренной координации политики наднациональных институтов и отдельных стран. По итогам последних саммитов ЕС оформилось четкое разделение между сторонниками и противниками наднационального вмешательства в энергетический рынок. Например, много споров вызвало с трудом достигнутое соглашение для Испании и Португалии, которые просили о временном ограничении цен на электроэнергию. Позиции стран ЕС по степени ограничения поставок энергоресурсов из России и кардинальной диверсификации поставщиков продолжают оставаться несогласованными. Консолидированной позиции европейских наднациональных институтов противопоставляются мнения отдельных стран, продолжающих импортировать российские энергоресурсы. Очевидно, что текущий геополитический кризис обнажил проблемы сохраняющейся зависимости объединенной Европы от российских энергоносителей. Чтобы обеспечить поставки, справиться с высокими ценами и ускорить переход к «зеленой» экономике, Еврокомиссия предложила план REPowerEU¹⁰⁶. Один из его пунктов предусматривает перераспределение существующего фонда для преодоления

¹⁰⁵ Standard Eurobarometer 87. Spring 2017. URL: <https://images.agi.it/pdf/agi/agi/2017/08/03/135533924-6e43d680-dcc8-4cc3-83f3-da344ef623c6.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁰⁶ REPowerEU: affordable, secure and sustainable energy for Europe. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en (дата обращения 26.03.2023).

коронавирусного кризиса в область энергетики и увеличение на 20 млрд евро суммы профильных грантов.

Ключевые элементы предложений институтов ЕС в условиях текущего геополитического кризиса: повсеместная экономия газа домашними хозяйствами, в промышленности и особенно в электроэнергетике; сосредоточение усилий на максимальном заполнении газохранилищ к зиме; расширение угольной генерации электроэнергии; форсированное развитие возобновляемых источников энергии. Эти меры соотносятся с обновленной Внешней энергетической стратегией ЕС, опубликованной в мае 2022 г. и во многом определяют энергетическую политику в среднесрочной перспективе¹⁰⁷.

Выводы

Один из генеральных архитекторов ЕС Жан Монне писал в своих мемуарах, что Европа будет закалена кризисами и станет суммой решений, принятых для их преодоления¹⁰⁸. Действительно, уникальность механизма принятия наднациональных решений в ЕС обусловлена прежде всего длительностью исторического периода, позволившего протестировать разные инструменты и конфигурации, глубину и ширину (охват) интеграции, обеспечивающую учет национальных интересов и необходимость интеграционного прогресса. Отработанный на протяжении семи десятилетий механизм проходил через периоды серьезных испытаний, каждый раз находя компромисс с помощью сложных процедур консультаций, носивших, как правило, прозрачный и демократический характер. При этом искусство согласования интересов, политическое медиаторство играет важнейшую роль. Академик Р.С. Гринберг в связи с этим отмечает: «ЕС обладает удивительной способностью преодолевать кризисы, не будучи единой страной. Ведь это не США, где все решает президент и правительство. Конечно, им мешает конгресс, но тем не менее, это одна страна. В ЕС же нуж-

¹⁰⁷ Strategy for an EU external energy engagement. URL: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/strategy-eu-external-energy-engagement_en (дата обращения 26.03.2023).

¹⁰⁸ Монне Ж. Реальность и политика: Мемуары. М., 2000.

но уговаривать, приводить аргументы, идти на компромиссы»¹⁰⁹. В Европе сформировался и закрепился механизм «совещательной надгосударственности» — своего рода легитимная форма политики согласия, предполагающая открытую кооперацию между всеми органами власти институтов, национальными правительствами и, что особенно важно, представителями «третьего сектора». Последнее обстоятельство выгодно отличает ЕС от большинства других региональных интеграционных объединений.

Даже в период текущего острого геополитического кризиса Союз продолжает аккумулировать значительные наднациональные ресурсы воздействия на кризисные ситуации, которые действуют в оптимальном сочетании с государственными инструментами регулирования. Антикризисную политику можно рассматривать в качестве «лакмусовой бумаги» эффективности механизмов принятия наднациональных решений. Различные направления антикризисной политики приводили в действие (хотя не всегда быстро) определенные процедуры голосования, позволяющие наиболее благоприятным образом сочетать интересы разных по политическому и экономическому весу стран-членов, и коммуитарный, общий императив развития ЕС. В ряде случаев приходилось расширять полномочия наднациональных институтов, наталкиваясь на сопротивление государств-членов. Но практика показала оправданность большинства таких действий, сохранивших устойчивость экономик и дальнейший потенциал развития. Институциональный треугольник принятия решений (Совет, Комиссия и Парламент) обеспечивают логичность и согласованность действий в процессах утверждения и реализации законодательных процедур. При этом их влияние и полномочия также являются достаточно гибкими, не законсервированными в основополагающих Договорах ЕЭС/ЕС.

Однако существующий механизм имеет и уязвимые составляющие. Так, с точки зрения институционально-правовых теорий перераспределение компетенций между органами ЕС делает процедуру принятия решения громоздкой и сложной. Это расце-

¹⁰⁹ Гринберг Р.С. Кризис европейской интеграции: награда перед закатом? // Мир перемен. 2012. № 4. URL: <http://mirperemen.net/2012/10/krizis-evropejskoj-integracii-nagrada-pered-zakatom/> (дата обращения 26.03.2023).

нивается как свидетельство сохраняющейся противоречивости процесса транснационализации власти в объединенной Европе. Кроме того, в свете текущего геополитического кризиса все большей критике подвергается существующий принцип консенсуса при принятии важнейших решений. Обсуждение этого вопроса было инициировано депутатами Европарламента в мае 2022 г. Но правовую реформу будет непросто осуществить на практике. Для принятия решения по изменению принципа консенсуса необходимо стопроцентное голосование по нормативным документам ЕС, что представляется маловероятным. У инициативы есть и немало противников, полагающих, что она способна нарушить принцип паритета властных полномочий (сдержек и противовесов) и создать риски монополизации процесса принятия решений.

2.2. «Путь АСЕАН»: доверие, гибкость и подотчетность

История формирования наднациональных механизмов

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии сегодня рассматривается не только как региональная организация, но и как сетевой центр для государств внутри региона и за его пределами (например, Турция и Монголия), при помощи которого страны стремятся участвовать в политике Восточной Азии¹¹⁰. Инклюзивная перспектива объединения проложила путь для создания сообщества стран не только в Юго-Восточной Азии, но и в Азиатско-Тихоокеанском регионе¹¹¹ в целом.

¹¹⁰ *Ergenc C.* ASEAN as a Method: Re-centering Processes and Institutions in Contemporary Southeast Asian Regionalism. Milton-Park, 2020. URL: https://www.researchgate.net/publication/345948464_ASEAN_as_a_Method_Re-centering_Processes_and_Institutions_in_Contemporary_Southeast_Asian_Regionalism (дата обращения 26.03.2023).

¹¹¹ АСЕАН была основана 8 августа 1967 г. в Бангкоке (Таиланд) при подписании Декларации АСЕАН (Бангкокская декларация) пятью странами Юго-Восточной Азии (Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд и Филиппины), затем присоединились Бруней (1984 г.), Вьетнам (1995 г.), Лаос и Мьянма (1997 г.), а также Камбоджа (1999 г.) с целью институционализации сотрудничества с опорой на наследие Движения неприсоединения (Бандунгская конференция 1955 г.).

В эпоху холодной войны АСЕАН сопровождала государства региона в процессе постколониального государственного строительства, а после — возглавила процесс интеграции стран региона в рамках АСЕАН+3, Регионального форума АСЕАН и Восточно-азиатского саммита. Первоначальная цель АСЕАН заключалась в том, чтобы управлять внутрирегиональными конфликтами между государствами-членами, а также использовать коллективный вес АСЕАН для того, чтобы защищать суверенитет каждого государства и целостность территории от внешнего вмешательства.

Правовые основы функционирования наднациональных механизмов

Бангкокская декларация является учредительным документом АСЕАН, в котором излагаются основные принципы Ассоциации: сотрудничество, дружелюбие и невмешательство. Цель создания Ассоциации определила ее особенности, которые выражаются в особом «пути АСЕАН» (ASEAN way) — методе регионального управления с акцентом на развитие кооперации и разрешение конфликтов. «Путь АСЕАН» опирается на набор из принципов поведения, изложенных в Договоре о дружбе и сотрудничестве 1976 г.¹¹² Цель создания Сообщества АСЕАН была дополнена в Балийском соглашении¹¹³, принятом на 9-м саммите АСЕАН на Бали (Индонезия) в 2003 г., и состоит из трех столпов: политическое сотрудничество и сотрудничество в области безопасности, экономическое сотрудничество и социально-культурное сотрудничество.

В Балийском соглашении также обозначена основа построения Сообщества АСЕАН, которая включает три Сообщества.

¹¹² Уважение государственного суверенитета; свобода от внешнего вмешательства; невмешательство во внутренние дела; мирное урегулирование споров; отказ от применения силы; сотрудничество. См.: The Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) // ASEAN. URL: <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/outward-looking-community/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-tac/#:~:text=The%20Treaty%20of%20Amity%20and,in%20the%20region%20and%20beyond> (дата обращения 26.03.2023).

¹¹³ 2003 Declaration Of ASEAN Concord II. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2003-Declaration-of-ASEAN-Concord-II.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

- Сообщество политической безопасности. Цель — поднять сотрудничество в области безопасности и политики в рамках АСЕАН на более высокий уровень, чтобы страны региона жили в мире друг с другом, при этом члены должны полагаться исключительно на мирные процессы в урегулировании внутрорегиональных разногласий, разделяя общее видение и цели. Устав ООН, а также существующие политические инструменты АСЕАН, такие как Декларация о создании зоны мира, свободы и нейтралитета (ZOPFAN), Договор о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии и Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор) будут продолжать играть ключевую роль в укреплении доверия, превентивной дипломатии и подходов к разрешению конфликтов.

- Экономическое сообщество. Цель — создать стабильный, процветающий и высококонкурентный регион АСЕАН, в котором существует свободный поток товаров, услуг, инвестиций и капитала; превратить АСЕАН в единый рынок и производственную базу. В рамках Экономического сообщества предлагается ввести новые механизмы и меры по усилению реализации существующих экономических инициатив, таких как Зона свободной торговли АСЕАН (1992 г.), Рамочное соглашение АСЕАН об услугах (1995 г.) и Инвестиционная зона АСЕАН (1998 г.); ускорить региональную интеграцию в приоритетных секторах; содействовать перемещению представителей бизнеса, квалифицированной рабочей силы и талантов; укреплять институциональные механизмы АСЕАН, включая совершенствование существующего механизма урегулирования споров АСЕАН для обеспечения оперативного и юридически обязывающего разрешения любых экономических споров.

- Социально-культурное сообщество. Цель — способствовать сотрудничеству в области социального развития, направленного на повышение уровня жизни обездоленных групп и сельского населения, и стимулирование активного участия всех секторов общества, в частности женщин, молодежи и местных сообществ.

Институциональная и правовая основа АСЕАН была закреплена учредительным документом Ассоциации — Уставом АСЕАН, который был принят на 13-м саммите АСЕАН в ноябре 2007 г. Сообщество АСЕАН было официально создано 31 декабря 2015 г. и включает: Сообщество политической безопасности, Экономиче-

ское сообщество АСЕАН и Социально-культурное сообщество АСЕАН. Отличительной чертой и одновременно серьезным недостатком АСЕАН является низкий уровень институционального развития. В АСЕАН отсутствуют наднациональные и в целом независимые органы по типу ЕС и ЕАЭС, высока роль личных, неформальных отношений между лидерами стран-членов, поэтому данный опыт также интересен для ЕАЭС как другой (отличный от ЕС), вполне успешный, подход к развитию региональной интеграции и согласованию интересов. Изменения, которые предусматривает Устав АСЕАН, закрепивший новую институциональную структуру и статус Ассоциации, в отношении институциональной структуры, усиливают межправительственный характер принятия решений. В течение следующих лет интеграцию в рамках АСЕАН будет определять «Видение сообщества АСЕАН до 2025 г.» (Видение 2025) и три соответствующих ему Плана развития сообществ на 2025 г. Видение 2025 нацелено на мирное, стабильное и устойчивое сообщество с расширенными возможностями для эффективного реагирования на вызовы, а также укрепление АСЕАН как региона, ориентированного на внешний мир.

В АСЕАН существует четкая система оценки достижения поставленных целей, представленная двумя инициативами. Первая из них, *Outcomes Monitoring* — мониторинг ключевых показателей эффективности (КПИ), позволяет оценить результаты внедрения программ и стратегических документов АСЕАН на основе изменения ключевых показателей по секторам или показателей более высокого уровня, что дает возможность повысить эффективность управленческих решений, изменить приоритеты и алгоритм действий. Примерами таких показателей могут быть не только экономические (доли взаимной торговли и инвестиций, уровень ПИИ, коэффициент использования льготных тарифов и др.), позиции государств в значимых международных рейтингах, но и индикаторы принятия наднациональных решений (скорость принятия, транспарентность и подотчетность, степень включенности в процесс бизнеса и общества, оценка исполнения решений, имплементации элементов наднационального права в государственное и т.д.). Вторая инициатива, *Compliance Monitoring*, представляет мониторинг прогресса реализации стратегических мер, прежде всего Программы развития АСЕАН до 2025 г. На основе прово-

димых мониторингов выпускаются доклады на среднесрочной (2–3 года) и краткосрочной основе. Широкую известность среди исследователей получили Доклады об интеграции стран АСЕАН (ASEAN Integration Report), обобщающие и дающие анализ как общей картины (трендов и вопросов реализации Программы), так и результатов отдельных секторов экономики АСЕАН. Индикаторы интеграции и степени прогресса могут служить показателями общей эффективности наднациональных решений.

Многие эксперты отмечают, что АСЕАН слишком часто неэффективна, потому что государства-члены выделяют недостаточно ресурсов для выполнения обязательств Ассоциации. Эффективность была бы выше, а потенциал расширения интеграции больше, если бы центральный секретариат получил больше средств для реализации политики. Ассоциация построена на принципе равенства, поэтому финансирование равно и назначается в таком объеме, в котором себе может позволить наименее обеспеченное государство-член. Это ограничивает возможность расширения полномочий межправительственных органов и, соответственно, круга направлений интеграции.

Антикризисные подходы

В связи с акцентом на межправительственный подход значимую роль в АСЕАН играет институт председателя. Председатель в АСЕАН выполняет три обязанности:

- представительство региональной организации;
- председательство и организация официальных встреч и целевых групп;
- презентация новых инициатив и программ для развития регионального сотрудничества, то есть разработка повестки АСЕАН.

Председатель выполняет роль создателя консенсуса АСЕАН в рамках основного принципа консенсуса и единогласного принятия решений. Также, согласно Уставу АСЕАН, страна-председатель должна формировать ответ Ассоциации на срочные вопросы и кризисные ситуации. В качестве примера реализации данного положения могут служить действия Вьетнама как председателя АСЕАН в 2020 г. в ответ на распространение пандемии COVID-19, который оперативно инициировал виртуальные консультации,

организовал поставки медикаментов в другие страны-члены (Лаос и Камбоджа) и активизировал международное сотрудничество. Активная роль института председателя может стать примером для ЕАЭС, где данный институт является достаточно пассивным и скорее формальным, в том числе в вопросах разрешения конфликтов между странами-членами.

АСЕАН стала одной из первых региональных организаций, создавших нормативную базу и инфраструктуру для предотвращения и координации усилий в рамках чрезвычайных ситуаций¹¹⁴. Финансовые кризисы и пандемия еще больше укрепили совместный подход АСЕАН в кризисных ситуациях, предполагающий открытость и сотрудничество.

После финансовых кризисов 1997 и 2008 гг. АСЕАН возглавила создание системы, которая защищала бы экономику государств-членов и регион в целом от потенциальных побочных эффектов взаимосвязанной глобальной финансовой системы. Восточно-азиатский финансовый регионализм представляет собой процесс, который имеет два направления — одно реализуется сугубо под эгидой АСЕАН, другое — в рамках АСЕАН+3 (Китай, Япония, Южная Корея). В марте 1997 г. (на первой встрече министров финансов стран АСЕАН) было подписано Соглашение о сотрудничестве стран АСЕАН в финансовой сфере¹¹⁵, а также решено проводить регулярные встречи министров финансов для обсуждения

¹¹⁴ Соглашение 1972 г. об облегчении поиска терпящих бедствие самолетов и спасения выживших в авиакатастрофах; Соглашение 1975 г. об облегчении поиска судов, терпящих бедствие, и спасения выживших в судовых авариях; Декларация АСЕАН 1976 г. о взаимной помощи при стихийных бедствиях; Соглашение 1979 г. о Резерве продовольственной безопасности АСЕАН; Соглашение АСЕАН 2002 г. о трансграничном загрязнении дымом; Декларация 2004 г. о действиях по усилению чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предотвращению последствий землетрясения и цунами; Соглашение АСЕАН 2005 г. о ликвидации последствий стихийных бедствий и реагировании на чрезвычайные ситуации; Соглашение 2011 г. о создании Координационного центра АСЕАН по гуманитарной помощи по ликвидации последствий стихийных бедствий.

¹¹⁵ Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Finance. URL: https://asean.org/wp-content/uploads/images/2012/Economic/AFMM/Agreement_on_Finance/Ministerial%20Understanding%20on%20ASEAN%20Cooperation%20in%20Finance%20%281997%29.pdf (дата обращения 26.03.2023).

вопросов, представляющих общий интерес, закреплены цели сотрудничества и основные мероприятия по его развитию. С тех пор шла активная интеграция финансовых рынков. В конце 1997 г. лидеры стран АСЕАН принимают концепцию «Видение АСЕАН 2020», в которой были поставлены задачи построения инвестиционной зоны АСЕАН к 2010 г. и свободного движения инвестиций к 2020 г.

После азиатского финансового кризиса 1990-х годов в Восточной Азии были созданы региональные механизмы поддержки ликвидности в виде Чиангмайской инициативы, Азиатского фонда облигаций и Азиатской инициативы по рынку облигаций. Эти достижения во многом стали результатом работы различных региональных финансовых форумов, особенно АСЕАН+3 и Исполнительного совещания Центральных банков Восточной Азии и Тихого океана. В рамках Чиангмайской инициативы страны АСЕАН+3 установили региональный режим предоставления экстренной ликвидности через двусторонние своповые соглашения. В рамках Исполнительного совещания Центральных банков члены создали и управляли Азиатским фондом облигаций для развития региональных рынков облигаций. Для того чтобы усилить финансово-экономический мониторинг и управление рисками, в регионе был создан Валютный комитет финансовой стабильности. Региональное финансовое сотрудничество можно разделить на три категории: укрепление режимов антикризисного управления, развитие регионального рынка облигаций, изучение регионального сотрудничества в области обменных курсов и валютная интеграция.

После кризиса 1990-х годов, вместо того чтобы воздвигать барьеры для торговли, страны Юго-Восточной Азии продвинулись вперед и установили еще большее количество прямых международных торговых отношений с другими странами региона. Результатом стала тесно связанная и надежная региональная торговая сеть, которая со временем сделала регион более устойчивым к потрясениям и менее уязвимым к экономическим рискам. Также возросло участие в международной торговле большего числа стран региона.

Азиатский финансовый кризис привел к возрастанию роли АСЕАН в регионе, в декабре 1997 г. начался процесс сотрудничества АСЕАН+3 — с созыва неофициального саммита лидеров АСЕАН и Китая, Японии и Республики Корея на полях 2-го неофициального саммита АСЕАН в Малайзии. Саммит АСЕАН+3

был официально оформлен в 1999 г., когда лидеры приняли Совместное заявление о сотрудничестве в Восточной Азии на 3-м саммите в Маниле, определившее основные цели, принципы и дальнейшие направления сотрудничества в экономической и социальной, политической и других сферах¹¹⁶.

Мировой экономической кризис 2008–2009 гг. еще больше стимулировал финансовую интеграцию в рамках АСЕАН. В целях реализации Плана создания Экономического сообщества АСЕАН в 2009 г. был принят План содействия развитию интегрированного рынка капитала, в котором раскрывались основные этапы процесса построения интегрированного рынка капитала¹¹⁷. В 2011 г. главы Центральных банков стран АСЕАН приняли Рамочное соглашение о финансовой интеграции АСЕАН¹¹⁸, закрепившее общий подход к инициативам в области либерализации и интеграции, которое предусматривало в качестве основной цели формирование наполовину интегрированного финансового рынка АСЕАН к 2020 г.

Государства-члены и институты АСЕАН быстро отреагировали на вспышку COVID-19. Многие страны приняли защитные меры еще до того, как ВОЗ объявила глобальную пандемию 11 марта 2020 г., и были одними из первых правительств в мире, принявших меры по борьбе с распространением вируса.

Институты АСЕАН под председательством Вьетнама в 2020 г. быстро отреагировали на кризис серией встреч на высоком уровне, совместных деклараций и обязательств. 15 февраля 2020 г. лидеры АСЕАН приняли Заявление Председателя о коллективном ответе на вспышку COVID-19¹¹⁹, в котором выражалась серьезная озабоченность по поводу благополучия людей в государствах-чле-

¹¹⁶ 3rd APT Summit — Joint Statement on East Asia Cooperation, 28 November 1999. URL: <https://aseanplusthree.asean.org/joint-statement-on-east-asia-cooperation-28-november-1999/> (дата обращения 26.03.2023).

¹¹⁷ Implementation Plan to Promote the Development of an Integrated Capital Market to Achieve the Objectives of the AEC. URL: <https://www.theacmf.org/publications/the-implementation-plan-2009-2015> (дата обращения 26.03.2023).

¹¹⁸ ASEAN Financial Integration Framework (ABIF) // Asia Regional Integration Center. URL: <https://aric.adb.org/initiative/asean-banking-integration-framework-abif> (дата обращения 26.03.2023).

¹¹⁹ 2020 Chairman’s Statement on ASEAN Collective Response to the Outbreak of Coronavirus Disease 2019. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/>

нах и за их пределами, а также принято обязательство укреплять внутренние механизмы координации и тесно сотрудничать с международными партнерами в целях смягчения негативных последствий COVID-19.

В Декларации по итогам специального саммита АСЕАН по коронавирусу (14 апреля 2020 г.) содержится призыв к координации и информационному обмену в сфере здравоохранения, отдельное внимание уделяется координации политик по сокращению негативных последствий эпидемии и сохранению открытости стран объединения. Сеть Центров АСЕАН по чрезвычайным ситуациям в области общественного здравоохранения начала усиление координации по ежедневному обмену ситуативными обновлениями, а также предоставлению информации о мерах по профилактике, выявлению рисков и реагированию Совещанию старших должностных лиц АСЕАН по вопросам развития здравоохранения, АСЕАН+3, а также контактными пунктами сети АСЕАН и Тренировочной сети по полевой эпидемиологии АСЕАН+3. Более того, Региональный виртуальный центр АСЕАН *BioDiaspora* для анализа и визуализации больших данных дополняет национальные системы оценки рисков, готовности и планирования реагирования, он готовит и актуализирует доклады об оценке рисков распространения COVID-19 в регионе АСЕАН.

Декларация поддерживает приверженность сохранению рынков АСЕАН открытыми для торговли и инвестиций, а также призывает расширять сотрудничество между государствами — членами АСЕАН и с внешними партнерами организации в целях обеспечения продовольственной безопасности. В совместном заявлении министров сельского и лесного хозяйства АСЕАН были обозначены меры по обеспечению продовольственной безопасности в условиях пандемии: например, внедрение проектов и программ по обеспечению населения продовольствием, поддержка малых и средних предприятий (фермеров); предоставление правильной информации о продовольствии при помощи Информационной системы продовольственной безопасности АСЕАН; использование запасов риса для чрезвычайных ситуаций АСЕАН+3.

[uploads/2020/05/2020-Chairmans-Statement-on-Collective-Response-to-COVID-19-1.pdf](#) (дата обращения 26.03.2023).

Что касается финансового сотрудничества, страны АСЕАН+3 работают над укреплением многосторонней инициативы Чيانгмай (СММ), мультивалютного своп-соглашения, созданного для предоставления краткосрочной ликвидности членам в случае необходимости, чтобы обеспечить ее операционную готовность. Также в АСЕАН было одобрено создание Фонда реагирования на COVID-19, который будет помогать закупать необходимые медицинские материалы и оборудование для ответных действий и профилактических мероприятий во всех государствах-членах.

На 36-м саммите АСЕАН, который прошел 26 июня, государства-члены подтвердили обязательства по сотрудничеству с соответствующими заинтересованными сторонами для обеспечения коллективных и скоординированных региональных ответных мер по пресечению дальнейшей передачи COVID-19 и смягчению последствий пандемии. По итогам саммита был принят Ханойский план действий об укреплении экономического сотрудничества в рамках АСЕАН и сопряжении цепочек в ответ на пандемию¹²⁰. В плане, помимо пунктов о развитии сотрудничества и информационного обмена, обозначен ряд мер в области торговли: страны АСЕАН обязались содействовать беспрепятственному потоку и транзиту товаров первой необходимости, а также воздерживаться от введения ненужных нетарифных мер во время пандемии COVID-19, при этом незамедлительно информировать все государства-члены о любых мерах, связанных с торговлей, через Секретариат АСЕАН, включая применение запрета или ограничения на экспорт, и/или снятие запрета или ограничения на вывоз товаров первой необходимости. Во втором разделе обозначены меры по укреплению цепочек поставок в регионе при помощи технологий, в первую очередь цифровых:

- сотрудничество с внешними партнерами и партнерами по развитию для укрепления устойчивости региональных и глобальных цепочек поставок, включая продвижение и регулирование

¹²⁰ Hanoi Plan of Action on Strengthening ASEAN Economic Cooperation and Supply Chain Connectivity in Response to the COVID-19 Pandemic. URL: https://www.aseankorea.org/aseanZone/downloadFile2.asp?boa_filenum=4427 (дата обращения 26.03.2023).

местной валюты для расширения торговых и прямых инвестиционных потоков в регионе;

- использование технологий для создания надежного регионального механизма обмена информацией и координации в ответ на экономические вызовы;

- содействие использованию науки, технологий и инноваций, цифровой экономики, а также внедрению ответственной деловой практики в целях расширения возможностей бизнеса для доступа к региональному и мировому рынку и сохранения конкурентоспособности в эпоху цифровой экономики в долгосрочной перспективе.

В заявлении по итогам саммита говорится о том, что соглашения о свободной торговле и соглашения о всеобъемлющем экономическом партнерстве важны для преобразования региона в глобальную АСЕАН, а также для содействия восстановлению после пандемии и создания устойчивых цепочек поставок. 15 ноября 2020 г. по итогам саммита АСЕАН было подписано Соглашение о зоне свободной торговли в рамках ВРЭП. Последнее стало результатом объединения в один всеобъемлющий договор различных торговых соглашений, заключенных в прошлые десятилетия между АСЕАН и пятеркой внешних игроков — Китаем, Японией, Австралией, Новой Зеландией и Южной Кореей.

Итак, основные меры АСЕАН включают:

- обязательство сохранять рынки открытыми и стимулировать торговые потоки, особенно для товаров первой необходимости;

- развитие регионального резерва товаров первой необходимости;

- создание Фонда реагирования АСЕАН на COVID-19;

- установку стандартных оперативных процедур для будущих чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения;

- принятие Всеобъемлющей рамочной программы восстановления АСЕАН и плана по ее реализации¹²¹ (по итогам 37-го саммита АСЕАН в ноябре 2020 г.).

¹²¹ ASEAN Comprehensive Recovery Framework and its Implementation Plan. URL: <https://www.aseanrofund.com/resources/asean-comprehensive-recovery-framework-and-its-implementation-plan> (дата обращения 26.03.2023).

Подводя итог анализа действия АСЕАН в условиях кризиса, можно сделать вывод о том, что, во-первых, АСЕАН выступает в качестве площадки для координации совместного реагирования стран региона на возникающие проблемы; во-вторых, кризисные ситуации приводили к еще большему нарастанию темпов экономической интеграции в рамках объединения.

Выводы

Таким образом, АСЕАН развивает региональную интеграцию, придерживаясь более гибкого межправительственного подхода и одновременно используя, как и в ЕАЭС, консенсусную процедуру принятия решений, дополненную рядом механизмов, позволяющих избегать блокирования стратегически важных для объединения решений. Опыт АСЕАН является показательным для ЕАЭС как пример регионального интеграционного объединения, где нет наднационального механизма и преобладает межгосударственный подход, а упор делается на мягкое согласование национальных интересов через неформальные механизмы (в основном личные контакты) и укрепление доверия. Для развития механизма согласования национальных и наднациональных интересов в ЕАЭС может быть полезен опыт АСЕАН в сфере создания так называемого кодекса поведения в регионе, который устанавливает ключевые принципы и механизмы разрешения конфликтов между странами-членами. Интересна также практика использования консенсусного метода принятия решений в АСЕАН (также применяется в ЕАЭС), а точнее — две дополнительные формулы принятия решений, которые позволяют продвигать интеграцию по мере готовности всех членов. Также стоит отметить показательность опыта АСЕАН с точки зрения лидирующей роли института председателя, который действительно воспринимается как двигатель интеграции и держатель консенсуса в объединении. Для ЕАЭС может быть полезна прозрачная практика оценки эффективности достижения поставленных в стратегических документах целей Ассоциации при помощи оценочных карт.

2.3. МЕРКОСУР: нереализованный потенциал наднациональности

История формирования наднациональных механизмов

МЕРКОСУР — Общий рынок Южного конуса (Южной Америки), созданный в 1991 г. в рамках встречи президентов Аргентины, Бразилии, Уругвая и Парагвая в Асунсьоне (Парагвай), на основе уже имеющихся интеграционных процессов Аргентины и Бразилии.

Целью создания МЕРКОСУР было содействие региональной интеграции и получение большей части капитальных товаров и экономических ресурсов на местном уровне. Определяющим фактором в процессе становления МЕРКОСУР были аргентино-бразильские отношения, носящие конкурентный характер. Интеграция стала возможна после урегулирования споров по электростанциям на реке Парана и вопросов, связанных с безопасностью и демократизации режима. Присоединение к МЕРКОСУР для стран имело разные цели: Бразилия — повышение влияния в международных переговорах, Аргентина и Уругвай — доступ к рынку Бразилии, при ее ведущей роли в блоке. В связи с тем, что Бразилия и Аргентина хотели защитить местную промышленность от конкуренции, была отклонена инициатива США 1998 г. о создании более крупного экономического блока (Американская зона свободной торговли), в который бы вошли 34 страны Америки и Карибского бассейна.

Успехи союза в 1990-х — начале 2000-х годов привлекли к нему внимание ряда других стран. В 2012 г. к объединению присоединилась Венесуэла (ее членство приостановлено в 2016 г.). Боливия находится в процессе присоединения, появился ряд ассоциированных государств (Чили, Колумбия, Эквадор, Гайана, Перу, Суринам). Для присоединения к союзу необходимо быть членом Латиноамериканской ассоциации интеграции¹²².

Двойное лидерство Бразилии и Аргентины обуславливает интеграционный путь развития объединения и продвижение различающихся интересов, что является преимуществом по сравнению с другими объединениями.

¹²² ALADI Asociación Latinoamericana de Integración. URL: <https://www.aladi.org/> (дата обращения 26.03.2023).

Правовые основы функционирования наднациональных механизмов

Основным документом МЕРКОСУР, закрепляющим задачи, механизмы и структуру союза, является Асунсьонский договор¹²³ 1991 г., согласно которому цель создания союза — расширение внутренних рынков, обеспечение интеграции в международную экономику и свободы перемещения товаров, капитала, услуг и человеческого капитала между странами-членами, а также установление единого внешнего таможенного тарифа. Асунсьонский договор установил механизм разрешения споров между государствами. Процедура предусматривала только дипломатические переговоры через три инстанции: прямые переговоры между участвующими государствами-членами, вмешательство Группы общего рынка, представление в Совет общего рынка.

Бразильский протокол 1991 г. об урегулировании споров в МЕРКОСУР ввел нейтральный арбитражный механизм разрешения споров, а также предоставил частным лицам и компаниям из государств-членов доступ к площадке Группы общего рынка.

В 1994 г. был подписан Протокол Оуру-Прету о создании зоны свободной торговли и последующем ее преобразовании в таможенный союз в срок до 2000 г. Протокол придал объединению юридический статус, позволяющий ему заключать торговые соглашения с отдельными странами или группами стран, а также международными организациями, закрепил создание ТС в Южной Америке, введение Единого внешнего тарифа и определил постоянную структуру органов организации, которая на текущий момент включает: Совет общего рынка, Группу общего рынка, Комиссию по торговле, Социально-экономический консультативный форум, Секретариат, Парламент МЕРКОСУР (Парласур), Форум по проведению консультации и выработке политического консенсуса, Встречи министров для содействия политическому диалогу между высшими органами, Комиссию постоянных представителей МЕРКОСУР, Постоянный надзорный трибунал, Административный трудовой суд.

¹²³ SICE. Foreign Trade Information System. Treaty Establishing a Common Market between the Argentine Republic, the Federal Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Eastern Republic of Uruguay. URL: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/TreatyAsun_e.asp (дата обращения 26.03.2023).

В 2002 г. был принят Протокол Оливос по урегулированию споров, который закрепил создание постоянного трибунала в качестве судебного органа и механизм контроля результатов принятия решений, сместив акцент с межправительственного на наднациональный подход в разрешении споров¹²⁴. Таким образом, протокол дополняет предыдущую схему разрешения споров выбором форума; созданием механизма контроля результатов принятия решений; созданием Постоянного надзорного трибунала, а также предусматривает сокращение времени процедуры. В 2005 г. следующим этапом в движении к наднациональности стало подписание протокола о создании Парламента МЕРКОСУР, в чьи полномочия вошло содействие гармонизации законодательств стран и интеграции нормативных документов в национальные законодательства. Парламент МЕРКОСУР выполняет законосовещательную функцию, по запросу разрабатывает рекомендации и проводит оценку событий в рамках Южноамериканского общего рынка. Парламент должен представлять ежегодный отчет о ситуации с правами человека во всех государствах-членах.

В 2004 г. был создан Фонд структурной конвергенции для обеспечения координации региональных проектов в области инфраструктуры и компенсации асимметрии между странами-членами, основными интересантами функционирования которого стали Парагвай и Уругвай. Позднее были созданы Социальный институт МЕРКОСУР с целью разработки комплексной социальной политики и Семейный сельскохозяйственный фонд МЕРКОСУР для финансирования программ поощрения и содействия участию социальных субъектов.

Антикризисные подходы

На кризис 2008 г. страны МЕРКОСУР отреагировали в соответствии со своими внутренними политическими приоритетами, которые доказали свою эффективность в борьбе с кризисом, что показало разобщенность членов в выработке решений, так,

¹²⁴ MERCOSUR: A Different Approach To Institutional Development. URL: https://www.focal.ca/pdf/mercosur_Pena-Rozemberg_different%20approach%20institutional%20development_March%202005_FPP-05-06_e.pdf (дата обращения 26.03.2023).

площадка Союза не была использована для обеспечения общего комплексного подхода¹²⁵. Однако кризис послужил стимулом для развития производственной интеграции. В 2008 г. была принята отдельная программа производственной интеграции, предусматривающая создание специальной рабочей группы по производственной интеграции (*Grupo de Integración Productiva*, GIP), которая сформировала организационные инструменты: интернет-портал группы с общей и отраслевой статистической информацией, атлас производства¹²⁶.

В октябре 2008 г. правительствами Аргентины и Бразилии была разработана Система местной валюты (SML) с целью сокращения переводов твердой валюты, содействия финансовой интеграции за счет увеличения прямых операций в местной валюте, снижения затрат импортеров и экспортеров на финансовые операции, стимулирования участия малых и средних предприятий в двусторонней торговле¹²⁷. На текущий момент платежная система используется для проведения международных торговых операций, перевода пенсионных начислений между странами, при условии, что официальное социальное обеспечение (плательщик) и его бенефициар (получатель) являются резидентами, постоянно проживающими в этих странах.

В рамках преодоления кризиса, вызванного COVID-19, министерства здравоохранения стран разработали меры и план совместной координации действий¹²⁸ для минимизации его воздействия, включивший региональные меры преодоления экономических и

¹²⁵ De Souza Guilherme B., Ghymers Ch., Griffith-Jones S., Ribeiro Hoffmann A. (eds). *Financial Crisis Management and Democracy: Lessons from Europe and Latin America*. Brussels, 2021. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-54895-7.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

¹²⁶ Portal Empresarial del Grupo de Integración Productiva // SIIP. URL: <https://siip.produccion.gob.bo/> (дата обращения 26.03.2023).

¹²⁷ Lemmo G. Local Currency System (SML) — secret ingredient for trade flow recovery // Trade Finance Global. 2020. July 3. URL: <https://www.tradefinanceglobal.com/posts/local-currency-system-sml-secret-ingredient-for-trade-flow-recovery/> (дата обращения 26.03.2023).

¹²⁸ Страны Меркосур договорились о совместной борьбе с коронавирусом // РИА Новости. 2020. 20 февраля. URL: <https://ria.ru/20200220/1565034045.html> (дата обращения 26.03.2023).

производственных проблем. В марте 2020 г. была подписана Декларация президентов МЕРКОСУР о региональной координации по сдерживанию и смягчению последствий коронавируса и его воздействия¹²⁹, которая закрепила следующие цели:

- содействие возврату граждан в места проживания, обмен списками желающих вернуться, координация такой работы МИД совместно с органами, отвечающими за миграцию и транспортировку;
- информирование стран-участниц о приграничных мерах и учет специфики проживания населения приграничных зон в рамках осуществления принятых мер;
- меры по устранению препятствий для перемещения товаров и услуг первой необходимости, торговли;
- снижение тарифов для товаров, обеспечивающих реализацию поддержки борьбы с COVID-19, включая профилактику заболевания;
- организация встреч на министерском уровне для обмена опытом и координации борьбы с коронавирусом и его последствиями в рамках МЕРКОСУР;
- организация совместной работы кредитных учреждений, в частности, Межамериканского банка развития, Латиноамериканского банка развития и Банка развития ФОНПЛАТА с целью оценки направлений деятельности, способствующих эффективному решению проблем, связанных с коронавирусом.

Несмотря на подписанную Декларацию, страны продолжили придерживаться стратегии решения проблем на национальном уровне, разработали национальную политику реагирования, не обеспечив координацию на уровне Объединения. Например, не была обеспечена централизованная координация сертификации вакцин от COVID-19, в связи с чем сертификация вакцины происходила на региональном уровне, снабжение было распределено неравномерно, в результате чего количество привитого населения существенно различалось по странам¹³⁰.

¹²⁹ Los presidentes del MERCOSUR acuerdan medidas contra el coronavirus. URL: <https://www.mercosur.int/los-presidentes-del-mercosur-acuerdan-medidas-contra-el-coronavirus/> (дата обращения 26.03.2023).

¹³⁰ Coronavirus (COVID-19) Vaccinations // Our World in Data. URL: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (дата обращения 26.03.2023).

В апреле 2020 г. Центральноамериканский фонд стабилизации валют (ФОСЕМ)¹³¹ выделил 16 млн долларов США на борьбу с заболеванием, профинансировав тестирование, разработку диагностических методов и их распространение. Данных средств оказалось недостаточно для обеспечения необходимых расходов на здравоохранение на национальном уровне.

Несмотря на то что некоторые страны смогли наладить приграничное регулирование во время пандемии в двустороннем формате, Объединение показало свою слабость в обеспечении общей координации и поддержки интеграционных процессов, хотя попытки наднационального регулирования были предприняты. Таким образом, различия подходов стран, противостояние лидеров, недостаточно развитая система наднационального регулирования, гетерогенность при принятии решений и обеспечении эффективности принимаемых мер сделали его уязвимым перед лицом глобальных вызовов.

Выводы

На текущий момент МЕРКОСУР все еще является наиболее развитым объединением в Латинской Америке. Объединение обеспечило рост внутренней торговли между странами за счет упрощения таможенных процедур и разработки единых правил, а также активизацию процесса ее либерализации, однако так и не достигло поставленных целей по созданию общего рынка. Последующие кризисы в странах-членах и на международном уровне привели к нарастанию противоречий между странами и замедлению темпов интеграции. В последнее время акцент делается на развитие внешнего вектора МЕРКОСУР и продвижение заключения соглашений с другими странами и объединениями.

МЕРКОСУР создавался как организация с сильным межправительственным подходом. Однако необходимость преодоления множества противоречий между странами и существующая асимметрия по экономическому потенциалу и влиянию привели к по-

¹³¹ Mercosur approves Emergency Fund to fight COVID-19 // Ministry of Foreign Affairs... Argentina. 2020. 4 April. URL: <https://cancilleria.gob.ar/en/announcements/news/mercosur-approves-emergency-fund-fight-covid-19> (дата обращения 26.03.2023).

явлению институтов с наднациональным компонентом (Постоянный надзорный трибунал, Парламент), которые были призваны сгладить противоречия и углубить интеграцию в рамках объединения. Несмотря на большой потенциал, эти структуры не смогли стать полноценными наднациональными институтами и обеспечить наднациональность регулирования.

2.4. ЕАЭС: от межгосударственных механизмов к эффективной наднациональности

История формирования наднациональных механизмов

Институционализация интеграционных процессов в новейшей истории началась сразу же после подписания Беловежских соглашений 8 декабря 1991 г., декларирующих создание СНГ вместо СССР. Было принято Соглашение о координационных институтах СНГ (Алма-Ата, 21 декабря 1991 г.), которым были созданы Совет глав государств (высший орган) и Совет глав правительств взамен упраздненных структур бывшего СССР¹³². Решение об утверждении Правил процедуры Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ было принято позднее, в 1996 г.

В рамках СНГ была создана многоуровневая структура органов управления интеграцией. На постоянной основе шла организационная работа. Например, было утверждено положение о Совете министров внутренних дел государств — участников СНГ¹³³, принято решение «реорганизовать Исполнительный секретариат СНГ, аппарат Межгосударственного экономического комитета Экономического союза, рабочие аппараты межгосударственных и межправительственных отраслевых органов в единый постоянно действующий исполнительный, административный и координирующий орган — Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств» и этим же решением была установлена об-

¹³² Соглашение о координационных институтах Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900104> (дата обращения 26.03.2023).

¹³³ Решение о Положении о Совете министров внутренних дел государств — участников Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/609#text> (дата обращения 26.03.2023).

новленная схема органов СНГ¹³⁴. В связи с подписанием Договора о создании Экономического союза (Ашгабат, 24 сентября 1993 г.) принимались решения, связанные с организацией работ в рамках этого Договора, соблюдалась преэминентность решений Совета глав государств и Совета глав правительств, проводилась работа по разработке проектов модельных законов. Важной хронологической точкой эволюции постсоветских интеграционных процессов стало решение 1997 г. о создании Совета глав правительств при Межгосударственном совете. Решения Совета носили обязательный характер для правительств государств-членов и Интеграционного комитета. Более того, устанавливалось, что при необходимости решения Совета подлежали трансформации в акты органов исполнительной власти. Однако на последующих этапах правовая определенность уступила место неясности как в статусах ТС, ЕЭП и Союзного государства, так и в силе правовых актов ЕАЭС, которые, являясь рекомендательными и не имеющими процедуру имплементации на территории государств-членов, не всегда согласовывались между собой.

Историю институционализации механизма принятия наднациональных решений в ЕАЭС можно отсчитывать с 2011 г., когда были подписаны еще два ключевых документа:

- Декларация «О евразийской экономической интеграции», в которой три страны (Беларусь, Казахстан и Российская Федерация) заявили об обеспечении развития наднациональных институтов и функционирования единого рынка товаров, услуг, капитала и рабочей силы;

- Договор о ЕЭК, которым упомянутые страны учредили единый постоянно действующий регулирующий орган ТС и ЕЭП — Евразийскую экономическую комиссию (ст. 1 Договора). Статьей 5 Договора устанавливалась обязательность исполнения решений, принимаемых ЕЭК, для государств, подписавших Договор.

Годом ранее для Беларуси, Казахстана и РФ вступил в силу единый таможенный тариф и Таможенный кодекс ТС. Кроме того, в 2010 г. новый этап в углублении взаимодействия стран был

¹³⁴ Решение о совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества Независимых Государств от 2 апреля 1999 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901771008> (дата обращения 26.03.2023).

сформирован принятием 17 международных соглашений, устанавливающих направления интеграции, единые правила и впервые отдельные *наднациональные* нормы в разных сферах регулирования: антимонопольная политика, государственная поддержка сельского хозяйства, предоставление промышленных субсидий, регулирование доступа к услугам железнодорожного транспорта (включая тарифную политику), торговля услугами и инвестиции, защита интеллектуальной собственности, техническое регулирование, государственные (муниципальные) закупки, миграционная политика, макроэкономическая политика, валютная политика, регулирование деятельности в сфере естественных монополий, функционирование и развитие общих рынков нефти и нефтепродуктов. Все перечисленные выше сферы регулирования вошли в сферу компетенции ЕЭК. Таким образом, ЕЭК, по сравнению с Комиссией Таможенного союза, впервые в новейшем периоде евразийской интеграции были приданы такие широкие полномочия наднационального регулятора.

Следует обратить внимание, что на определенном этапе (2012–2014 гг.) параллельно функционировали ЕЭК как орган ТС и ЕЭП и ЕврАзЭС как международная организация¹³⁵. При этом ТС и ЕЭП не были международными организациями, а относились к разновидности *международно-правовых режимов*. Также важной особенностью является то, что ЕЭК не подчинялась ЕврАзЭС, а функционировала самостоятельно. Как справедливо указывают исследователи, такая «институционально-правовая аномалия» имела временный характер и была устранена после создания ЕАЭС¹³⁶.

С созданием ЕврАзЭС и затем ЕАЭС страны — лидеры интеграционного процесса достигли существенного прорыва, выйдя на уровень институционализации наднационального управления. На протяжении 1997–2014 гг. основой устойчивой работы наднацио-

¹³⁵ Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) — международная экономическая организация, существовавшая в 2000–2014 гг., созданная для эффективного продвижения сторонами процесса формирования ТС и ЕЭП, а также реализации других целей и задач, связанных с углублением постсоветской интеграции в экономической и гуманитарной областях.

¹³⁶ Яковлевич К.А. Договор о Евразийском экономическом союзе — новая страница правового развития евразийской интеграции // Журнал российского права. 2014. № 12 (216). С. 98–107.

нального органа стало эволюционное развитие организационной структуры интеграционных процессов и соблюдение принципа преемственности в передаче функций и полномочий органов интеграционных образований по мере разрастания полей соприкосновения государств-членов.

Таким образом, созданию и учреждению ЕАЭС предшествовали определенные этапы интеграционного взаимодействия, а именно:

- 1) создание зоны свободной торговли;
- 2) создание ТС (единая таможенная территория, единый таможенный тариф, отмена таможенного контроля на внутренних таможенных границах);
- 3) формирование ЕЭП¹³⁷ (функционирование общего (внутреннего) рынка товаров, услуг, капитала и труда, проведение согласованной налоговой, денежно-кредитной, валютно-финансовой, торговой, таможенной и тарифной политики, развитие единых транспортных, энергетических и информационных систем, проведение общей экономической политики и создание единой инфраструктуры);
- 4) учреждение ЕАЭС как международной организации региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью.

Правовые основы функционирования наднациональных механизмов

29 мая 2014 г. президенты государств — членов ТС и ЕЭП на заседании Высшего евразийского экономического совета подписали Договор о Евразийском экономическом союзе, обозначивший переход евразийского экономического проекта на новый, более глубокий уровень интеграции и вступивший в силу 1 января 2015 г. Уже на следующий день (2 января 2015 г.) к интеграционному объединению присоединилась Армения, а в мае соглашение о вступлении подписал Кыргызстан (документ вступил в силу в августе 2015 г.).

С нормативно-правовой точки зрения Договор о ЕАЭС определил источники, образующие право Союза, куда включил между-

¹³⁷ Началом данного этапа интеграции принято считать 9 декабря 2010 г., дату подписания 17 соглашений, формирующих ЕЭП Республики Беларусь, Республики Казахстан и РФ. Соглашения вступили в силу с 1 января 2012 г.

народные договоры, заключенные в рамках ЕАЭС, а также заключенные Союзом с третьей стороной. Помимо договоров, в право Союза входят решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и ЕЭК, принятые в рамках их полномочий (ч. 1 ст. 6). Договор о ЕАЭС находится на вершине «правовой пирамиды» Союза, и в случае возникновения противоречий между ним и международными договорами в рамках Союза приоритет имеет Договор 2014 г. (ч. 3 ст. 6). Международные договоры Союза с третьей стороной, в свою очередь, не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования ЕАЭС (ч. 2 ст. 6). Решения и распоряжения органов Союза не должны противоречить Договору о ЕАЭС и международным договорам в рамках ЕАЭС (ч. 3 ст. 6). В Договоре определено, что решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, а решения Евразийского межправительственного совета — над решениями Комиссии (ч. 4 ст. 6).

Основными полномочиями в области регулирования наднациональных механизмов наделена ЕЭК, действующая в соответствии с Положением о ЕЭК, закрепленным в Договоре о ЕАЭС (полномочия ЕЭК были существенно расширены в связи с началом функционирования Союза).

К другим документам, составляющим правовую основу регулирования наднациональных механизмов, в том числе по спорным вопросам между государствами-членами и органами ЕАЭС, относятся:

- международные договоры в рамках Союза (договоры, заключаемые государствами-членами по вопросам функционирования и развития Союза);
- решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и ЕЭК, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором о Союзе и международными договорами в рамках Союза.

В соответствии с положениями ст. 3 Договора о ЕАЭС Союз осуществляет свою деятельность в пределах компетенции, которой его наделяют государства-члены.

Принципиально важной представляется ст. 6 Договора о ЕАЭС, в которой закреплены основные элементы понятия «право Союза» и определена система иерархии нормативно-правовых источников ЕАЭС (при этом сам Договор обладает в этой системе наибольшей юридической силой — приоритетом перед международными договорами в рамках Союза, п. 3 ст. 6 Договора). В этой системе особое место занимает упомянутый выше Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г., который продолжает действовать и в структуре Договора, вынесен в Приложение № 31 к Договору. Поэтому особое внимание следует уделить положениям п. 3 ст. 1 Договора о функционировании ТС в рамках многосторонней торговой системы, который указывает, что при последующем присоединении к ВТО другой стороны (государства-участника) ее обязательства, принятые в качестве условия присоединения к ВТО, относящиеся к правоотношениям, полномочия по регулированию которых в рамках ЕАЭС делегированы сторонами-участницами соответствующим органам и правоотношениям, урегулированным международными соглашениями, составляющими договорно-правовую базу ЕАЭС, также становятся частью правовой системы Союза. Таким образом сама правовая природа Договора о ЕАЭС предопределяет закрепление в нем ключевых принципов взаимодействия государств, участвующих в интеграции. Договор содержит множество существенных отраслевых и межотраслевых норм, регулирующих общественные отношения на всей территории интеграционного пространства с перспективой расширения в формате ЕАЭС+.

Антикризисные подходы. Ответ ЕврАзЭС на мировой экономический кризис 2008–2009 гг.

Важнейшей коллективной реакцией трех наиболее интеграционно активных членов ЕврАзЭС (организации — институционального предшественника ЕАЭС, упраздненной в 2014 г.) на глобальный кризис стало создание 27 ноября 2009 г. Таможенного союза трех стран (Россия, Беларусь, Казахстан), что предусматривало создание единой таможенной территории и введение таможенного кодекса.

До начала кризиса положительным результатом деятельности ЕврАзЭС является улучшение социально-экономических показате-

телей его членов. У всех стран индексы физического объема ВВП увеличивались в период с 2000 по 2008 г., а в 2009 г. наблюдался существенный спад показателей.

Значимой инициативой ЕврАзЭС стало создание в феврале 2009 г. Антикризисного фонда объемом в 10 млрд долларов США. При этом три четверти (7,5 млрд долларов США) обеспечила Россия, 1 млрд долларов внес Казахстан, оставшаяся часть была распределена между другими участниками сообщества. За период своего существования (в 2015 г. преобразован в Евразийский фонд стабилизации и развития) Фонд предоставил суверенные займы странам-участницам для преодоления негативных последствий мирового финансового кризиса, выдавал стабилизационные кредиты с низким уровнем доходов, кредитовал внешнеторговые операции во взаимной торговле государств ЕврАзЭС, а также финансировал ряд межгосударственных инвестиционных проектов.

Относительно успешное преодоление последствий глобального кризиса стало возможным благодаря реализации макроэкономической политики России как ведущей страны объединения. Это имело положительный эффект в масштабах всей организации. Благодаря принятым ранее решениям об ускоренном погашении государственного долга России и о формировании с 2004 г. Стабилизационного фонда долг России был самым низким среди стран «Группы двадцати» (около 8% ВВП), а Резервный фонд и Фонд национального благосостояния совместно аккумулировали более 170 млрд долларов США (более 10% ВВП). Это позволило оперативно сформировать значительный пакет (около 5% ВВП) финансового стимулирования национальной экономики и поддержки положительной динамики интеграции в рамках ЕврАзЭС.

Также в условиях кризиса была продолжена координация политики государств-членов в области специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в отношении иностранных товаров. Однако такая работа была осложнена отсутствием нормативно-правовой базы единой системы таможенно-тарифного регулирования в ТС, которая была сформирована только в 2010 г. Борьбу с кризисом существенно затруднял и низкий уровень гармонизации и унификации национальных налоговых систем для обеспечения их совместимости, простоты администрирования, снижения трансакционных издержек налогоплательщиков,

выравнивания условий конкуренции между предприятиями — резидентами стран ТС. Национальные системы взимания прямых налогов создавали чрезмерное давление на предприятия, так как сильная дифференциация налоговой нагрузки провоцировала неравенство условий конкуренции.

Таким образом деятельность ЕврАзЭС, в которой уже присутствовали определенные элементы надгосударственного экономического регулирования, стала источником ценного опыта борьбы с мировым кризисом и производными от него внешними и внутренними экономическими шоками. Позже антикризисные практики в более совершенной форме и с другой степенью эффективности были применены в ЕАЭС.

Ответные меры на кризис, вызванный COVID-19

Одним из первых важных решений стало одобрение Советом ЕЭК 25 марта 2020 г. распоряжения «О реализации мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции COVID-19»¹³⁸. Комплекс антикризисных инициатив, содержащихся в документе, был нацелен на оптимизацию, упрощение и оперативность принятия решений на уровне Коллегии и Совета комиссии. Данная инициатива позволила в ускоренном порядке принимать важные документы в целях своевременного реагирования на проблемы, связанных со стремительным ростом заболеваемости. В частности, предусматривались сокращение срока вступления в силу актов Комиссии, проведение внеочередных заседаний в режиме видеоконференции, обеспечение обмена информацией между государствами-членами по предпринимаемым действиям и принимаемым национальным нормативно-правовым актам по распространению COVID-19. Страны Союза также согласованно стимулировали импорт и ограничивали экспорт медицинских товаров и продукции агропрома, важной с точки зрения обеспечения продовольственной безопасности. Уже в первые месяцы пандемии такие меры позволили несколько сгладить дисба-

¹³⁸ Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 25 марта 2020 г. № 11 «О реализации мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции COVID-19». URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/20s00011/> (дата обращения 26.03.2023).

лансы на сырьевых рынках и последствия нарушения в цепочках добавленной стоимости.

ЕЭК также выразила готовность поддержать ведущие компании стран ЕАЭС по производству медицинского оборудования, включая производство технических средств диагностики, протезирования и реабилитации для пациентов с ограниченными возможностями здоровья. Выпуск таких товаров в странах Союза позволил добиться существенного сокращения расходов национальных бюджетов в рамках финансирования программ по оказанию гражданам высокотехнологичной медицинской помощи¹³⁹. Опыт коллективного ответа на пандемию COVID-19 также свидетельствует о возможностях достаточно быстрой совместной работы в области наиболее успешных сфер интеграции, например, промышленной кооперации. В конце 2020 — начале 2021 г. был оперативно согласован план мероприятий по повышению уровня обеспеченности стран Евразийского экономического союза стратегически важными лекарственными препаратами и фармацевтическими субстанциями для медицинского применения, включая совместное производство вакцин. «Дорожная карта» по повышению уровня обеспеченности стран Союза стратегически важными лекарствами и фармсубстанциями была утверждена на межправительственном наднациональном уровне в ноябре 2021 г. Данный план стал одним из наиболее эффективных инструментов, разработанных промышленным блоком ЕЭК для обеспечения лекарственной безопасности Союза и призван содействовать созданию в государствах Союза полного цикла производства наиболее важных лекарственных препаратов, вакцин и фармацевтических субстанций, а также усилению инновационного вектора развития¹⁴⁰. Производство российской вакцины «Спутник» было развернуто в Казах-

¹³⁹ Импортзамещение в ЕАЭС в области медицинского оборудования для людей с ограниченными возможностями здоровья позволит сократить расходы на социальные программы // Интернет-портал СНГ. 2020. 25 августа. URL: <https://e-cis.info/news/568/88209> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁴⁰ Совместное производство вакцин включают в план по обеспечению лекарственной безопасности ЕАЭС // Новости. ЕЭК. 2021. 7 апреля. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/sovместnoe-proizvodstvo-vakczin-vklyuchat-v-plan-po-obespecheniyu%20-lekarstvennoj-bezopasnosti-eaes/> (дата обращения 26.03.2023).

стане и Беларуси. Только в Казахстане за первое полугодие 2021 г. произвели более 5 млн доз «Спутника V».

В активную фазу пандемии, в 2020 г. инвестиционный портфель ЕАБР возрос до рекордных значений — на 24%, что на 16% выше уровня предыдущего года. Еще на 2% (4,5 млрд долларов США в денежном выражении) этот портфель вырос по итогам 2021 г., достигнув исторического максимума на фоне общего спада региональной деловой активности¹⁴¹. В период пандемии ЕЭК поддержала флагманский проект Фонда цифровых инициатив ЕАБР «Путешествую без COVID-19». Данная инициатива, позволяющая находить поблизости ближайшие лаборатории для сдачи анализов перед путешествием между странами Союза, успешно обеспечила свободное и безопасное перемещение граждан между странами ЕАЭС, а также в Азербайджане, Молдове, Таджикистане и Узбекистане. По данным ЕАБР, приложение «Путешествую без COVID-19» (доступно в AppStore, GooglePlay или AppGallery) установили на телефон порядка 1,5 млн пользователей¹⁴².

ЕФСР (интегрированный с ЕАБР региональный финансовый механизм, до 2015 г. действующий как Антикризисный фонд ЕвразЭС) также предоставил несколько стабилизационных кредитов, позволивших странам ЕАЭС и ориентированным на России государствам СНГ снизить производные от пандемии макроэкономические шоки. Наиболее крупный кредит в объеме 500 млн долларов США был выделен Беларуси¹⁴³. Кредит на сумму 50 млн долларов США был выдан и Таджикистану. Вдвое больше (100 млн долларов США) было предоставлено на борьбу с последствиями пандемии в Кыргызстане. Эксперты сходятся во мнении, что кредиты позволи-

¹⁴¹ Совет ЕАБР утвердил итоги 2021 г. с рекордным для Банка показателем инвестиционного портфеля 4,5 млрд долл. США — Евразийский банк развития. URL: <https://eabr.org/press/releases/sovets-eabr-utverdil-itogi-2021-goda-s-rekordnym-dlya-banka-pokazatelem-investitsionnogo-portfelya-4> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁴² Путешествую без COVID-19 // Евразийский банк развития. URL: <https://eabr.org:443/projects/finished/puteshestvuyu-bez-covid-19> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁴³ Кредит предоставлен сроком на 10 лет с льготным периодом до 5 лет под плавающую процентную ставку (определяется как средняя доходность российских еврооблигаций в долларах США на срок 7 лет).

ли реализовать меры по обеспечению бюджетной и долговой устойчивости, проведению сбалансированной денежно-кредитной политики, поддержке социального сектора, а также по восстановлению общей экономической активности. Грант на сумму 3 млн долларов США был предоставлен Армении на модернизацию региональных центров по контролю и профилактике инфекционных заболеваний, а также на обучение медицинского персонала. Такую же сумму ЕФСР выделил Таджикистану на запуск проекта «Мобильная диагностика COVID-19», позволивший приобрести мобильные диагностические лаборатории и тесты.

В целом пандемия ускорила процессы цифровой трансформации в ЕАЭС. Особенно заметным стал прогресс в сфере цифровизации торговли, в том числе расширение использования электронных товаросопроводительных документов, оцифровка взаимодействия логистических операторов, расширение применения электронной цифровой подписи, технологий автоматической регистрации и выпуска для экспортных, импортных и транзитных товаров.

В целом можно констатировать, что ЕАЭС, опираясь на механизмы внутренней стабильности, успешно прошел через период пандемии. Это признается в том числе на страницах западных академических изданий¹⁴⁴. Однако в настоящее время постсоветская реинтеграционная система проверяется на прочность и способность поддерживать относительное равновесие, а также должный уровень функционирования в неблагоприятной ситуации.

Позиция в ответ на текущий геополитический кризис

На современном этапе ЕАЭС сталкивается с новыми вызовами, причинами которых стали геополитическая напряженность и антироссийские санкции. Эти события уже кардинально изменили ситуацию на общем рынке Союза. На первый план вышли проблемы обеспечения продовольственной безопасности в условиях санкций, а также препятствие экономической стагнации с учетом высокой инфляции и беспрецедентной неопределенности. Возрастает значимость долгосрочного планирования основных векторов инте-

¹⁴⁴ См., например: *Nikitina Y., Arapova E.* COVID-19 as a Test for Regional Integration Resilience in the Eurasian Economic Union // *Problems of Post-Communism*. 2022. No. 69 (1). P. 26–35.

грационного взаимодействия на период до 2030 и 2045 гг.¹⁴⁵ В год российского председательства в органах ЕАЭС активизировалась начатая работа по разработке «Основных направлений экономического развития ЕАЭС до 2035 г.» Новый документ стратегического планирования необходим, чтобы определить цели, задачи и перспективные направления экономического развития ЕАЭС, сформировать возможные сценарии и спрогнозировать эффекты¹⁴⁶. В ЕЭК уверены, что принятие этого документа органами Союза (будет представлен в июле 2035 г.) позволит государствам получить дополнительные экономические преимущества от интеграции.

Одной из важных антикризисных мер может стать создание Евразийского консорциума стратегических инициатив и институтов развития. Результатом совместной деятельности в его рамках, помимо обмена опытом и лучшими практиками, может стать выработка инвестиционной парадигмы для стран ЕАЭС, отличающейся от действующих подходов ОЭСР, Всемирного банка и органов ООН (ЕЭК ООН, ЮНКТАД и др.). В ЕЭК рассчитывают, что в этом контексте основным фактором привлечения инвестиций в ЕАЭС должно стать формирование достаточного спроса со стороны национальных экономик¹⁴⁷.

Несмотря на усиливающееся расхождение внешнеполитических приоритетов России и стран ЕАЭС, продолжается деятельность по координации позиций в переговорах с ведущими международными организациями. Функционирует рабочая группа по взаимодействию государств — членов ЕАЭС и ЕЭК по вопросам ВТО. В ноябре 2022 г. стороны обсудили итоги XII Министерской конференции ВТО и рассмотрели вопросы координации работы

¹⁴⁵ Обращение Президента РФ В.В. Путина к главам государств — членов Евразийского экономического союза. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/by-date/23.01.2023> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁴⁶ Предыдущая версия документа была утверждена еще в 2015 г. См.: Основные направления экономического развития ЕАЭС до 2030 г. URL: https://eec.eaeunion.org/comission/department/dep_makroec_pol/oner2030.php (дата обращения 26.03.2023).

¹⁴⁷ В ЕАЭС обсудили обеспечение устойчивого развития в новой экономической реальности // Новости. ЕЭК. 2022. 18 ноября. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/v-eaes-obsudili-obespechenie-ustoychivogo-razvitiya-v-novoyeconomicheskoy-realnosti/> (дата обращения 26.03.2023).

по направлениям, затрагивающим наднациональную компетенцию Союза¹⁴⁸. Также в текущих условиях большое внимание уделяется информационной и технологической безопасности.

В международной деятельности ЕЭК закрепляется приоритет на сотрудничество с незападными странами и объединениями. Например, ставка делается на взаимодействие с Африканским союзом в таких областях, как развитие агропромышленного комплекса и энергетической базы африканских стран, модернизация предприятий тяжелой промышленности, добывающего сектора, выстраивание транспортно-логистической системы. Предпочтение также отдается углубленному торгово-экономическому сотрудничеству с Китаем, а также с Вьетнамом, Сербией, Сингапуром и Ираном в соответствии с преференциальными торговыми соглашениями¹⁴⁹.

Более активно стали прорабатываться проекты выхода на рынки Кубы и других стран Латинской Америки и Карибского бассейна. Опыт этого региона особенно актуален для ЕЭК, так как в условиях санкционной политики общей задачей является снижение зависимости от расчетов через западные финансовые институты. Вопросами внешнеэкономического приоритета становятся минимизация торговых барьеров, инвестиционное сотрудничество и выстраивание совместных производственно-сбытовых цепочек. Перспективным на африканском и латиноамериканском направлениях представляется и развитие туризма, а также создание благоприятных условий для реализации совместных проектов в сфере экологии, возобновляемой энергетики и «зеленой» экономики в целом.

В политэкономическом измерении странам ЕАЭС предстоит решить «дилемму интеграции» в беспрецедентно сложных условиях. Надо учитывать, что санкционное давление на две экономики (Россия, Беларусь) из пяти направлено не только на их экономи-

¹⁴⁸ Страны ЕАЭС скоординировали позиции для дальнейшей работы по итогам XII Министерской конференции ВТО // Новости. ЕЭК. 2022. 10 ноября. URL: [https://eec.eaeunion.org/news/strany-eaes-skoordinirovali-pozitsii-dlya-dalneyshey-raboty-po-itogam-xii-ministerskoy-konferentsii-/](https://eec.eaeunion.org/news/strany-eaes-skoordinirovali-pozitsii-dlya-dalneyshey-raboty-po-itogam-xii-ministerskoy-konferentsii/) (дата обращения 26.03.2023).

¹⁴⁹ Об Основных направлениях международной деятельности Евразийского экономического союза на 2023 г. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 9 декабря 2022 г. № 17. URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/22vr0017/> (дата обращения 26.03.2023).

ческое разоружение, но и на эрозию социально-идеологических платформ интеграции. Экономическим и военно-политическим (в рамках ОДКБ) выгодам сотрудничества с Россией приходится противопоставлять оценку рисков вторичных санкций и возможного ухудшения отношений с западными партнерами. Государства ЕАЭС находятся в процессе переоценки своего сотрудничества и имеющихся достижений интеграции с точки зрения того, как они помогают или препятствуют обеспечению работы общего рынка в условиях санкционного давления Запада и нарастающего значения Китая и Юго-Восточной Азии для российской экономики, а вслед за ней — остальных экономик Союза.

Выводы

Проведенный анализ показал, что межгосударственные институты согласования в ЕАЭС пока недостаточно развиты, что на практике часто приводит к тому, что процесс согласования национальных интересов возвращается на двусторонний уровень, что замедляет динамику интеграционных процессов. Интеграционный механизм приобретает полноценные наднациональные черты, когда существуют наднациональные органы и принятие решений предусматривает голосование в соответствии с наднациональной процедурой. Также необходимым элементом эффективности является наднациональный правовой дизайн интеграционного объединения. Другими словами, когда правовое устройство объединения содержит наднациональные нормы права, а исполнение и контроль над исполнением решений становятся обязательным условием реализации механизма, то есть существуют механизмы *принуждения* к исполнению решений. Если исполнение решений оставить на усмотрение государств в соответствии с их доброй волей, то вся система будет постоянно «подвисать» и точно не может классифицироваться как наднациональная. Она будет межгосударственной, как в большинстве случаев межгосударственного международного сотрудничества¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Зув В.Н. Механизм принятия решений в ЕС как универсальный инструмент примирения интересов // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2008. № 3. URL: <https://cyberleninka>.

Показательно, что в ЕЭК признают наличие проблем с эффективностью наднационального регулирования. Как отмечает председатель Коллегии ЕЭК М.В. Мясникович, при работе над реализацией Декларации Стратегии стало очевидно, что в ЕАЭС требуется институциональное совершенствование»¹⁵¹. В частности, были выявлены объективные недочеты (в первую очередь, отсутствие механизмов исполнения решений Комиссии), делающие невозможной полноценную реализацию наднациональной компетенции. Шаги по продвижению в этом направлении сформулированы в соответствующем разделе № 9 Стратегии-2025. Такой критический подход, исторически несвойственный постсоветским интеграционным структурам, внушает определенный оптимизм. Если удастся достичь баланса между наднациональными исполнительными органами и межгосударственными институтами, это значительно повысит количество и качество компромиссов между государствами, возможных по большинству законодательных инициатив.

Вместе с тем, по мнению юристов, для институциональной природы ЕЭК характерна некоторая «двойственность», связанная с тем, что Комиссия, с одной стороны, реализует собственные наднациональные полномочия, а с другой — обеспечивает деятельность межгосударственных структур. В качестве варианта разрешения этой ситуации представляется целесообразным рассмотреть возможность создания самостоятельного органа, наделенного исключительно полномочиями секретариата Высшего и Межправительственного совета. Примером подобной структуры является Комитет постоянных представителей ЕС (*Committee of Permanent Representatives, COREPER*), основной функцией которого выступает обеспечение деятельности Совета ЕС. Несмотря на то что формальные полномочия COREPER выглядят весьма скромными, именно данному органу принадлежит центральная роль в определении повестки заседаний Совета ЕС. Комитет функционирует в двух форматах. Вопросы окружающей среды, внутреннего рынка, транспорта, а также социальные темы находятся в компетенции

ru/article/n/mehanizm-prinyatiya-resheniy-v-es-universalnyy-instrument-primeniya-interesov (дата обращения 26.03.2023).

¹⁵¹ Мясникович М.В. Евразийский экономический союз: сегодня и завтра // Мир новой экономики. 2022. № 3.

COREPER I, куда входят заместители постоянных представителей. COREPER II, состоящий из постоянных представителей в ранге послов, рассматривает более чувствительные вопросы, экономическую и финансовую проблематику, а также внешнюю политику.

С точки зрения перспектив создания подобной структуры в ЕАЭС важно, что постоянные представители поддерживают регулярную связь с правительством своей страны или компетентным органом, отвечающим за вопросы интеграции, и получают от них инструкции, что позволяет согласовывать позицию в рамках комитета. Представляется, что такой шаг, как создание аналога COREPER, имеет сразу несколько важных преимуществ. Во-первых, такой комитет позволит существенно разгрузить ЕЭК, сняв с нее функции секретариата Высшего и Межправительственного совета. Осуществление данных функций Комиссией не способствует ее восприятию в качестве независимого наднационального органа. Во-вторых, это облегчит процесс согласования Комиссией проектов документов за счет создания «единого окна». В таком случае ЕЭК придется вести переговоры по каждому из вопросов с представителями профильных министерств государств-членов — ее партнерами по переговорам станут постоянные представители, в задачи которых уже будут входить координация между профильными министерствами и представление единой позиции¹⁵².

В заключение отметим необходимость формирования комплексной системы оценки эффективности принятия наднациональных решений, в том числе с учетом опыта ЕС. В частности, целесообразно разработать параметры оценки, основанные на количественных и качественных показателях, для:

- уровня реализации задач, которые были поставлены перед наднациональными органами;
- уровня координации, путем анализа возможности объединения различных направлений деятельности наднациональных органов ЕАЭС, для достижения гармонизированного и синергетического эффекта;
- уровня соответствия применяемых наднациональными органами мер по отношению к решаемым проблемам;

¹⁵² Суд Евразийского экономического союза и становление права ЕАЭС. М., 2021.

- измерения практической ценности: оценка того, насколько деятельность наднациональных органов оказала влияние на рост благосостояния национальных экономик и способствовала повышению жизненного уровня населения. Здесь возможно введение комплексного индикатора результатов деятельности ЕЭК в различных сферах, в том числе в новых направлениях интеграции (НТИ, образование, экология и климат, спорт, туризм и др.);

- оценки совокупного «выигрыша» в рамках ЕАЭС: анализ дополнительных преимуществ (выгод), которые получены по сравнению с возможной выгодой в случае индивидуальной реализации программы каждым из государств — членом ЕАЭС по отдельности. Именно в этом случае легче всего выявить так называемые интеграционные эффекты.

Важным представляется и показатель финансовой эффективности, используемый в большинстве международных организаций. Необходим индикатор, оценивающий, были ли цели, поставленные перед наднациональными органами, достигнуты при наименьших финансовых затратах. Социологическим индикатором (необходимым в процессе популяризации достижений ЕАЭС) может стать условный индекс «соответствия требованиям и ожиданиям», исследование отношения делового сообщества, неправительственных организаций и отдельных граждан к деятельности ЕЭК методами социологических опросов. Здесь речь должна идти об эффективности конвертации предметных, практических результатов евразийской интеграции в наглядные и понятные гражданам достижения в экономической, социальной, гуманитарной сферах. При реализации данного проекта целесообразно использовать успешный опыт исследований «Интеграционный барометр ЕАБР», проводившихся в 2012–2017 гг.¹⁵³

¹⁵³ Миграционные настроения населения стран Северной Евразии. Некоторые результаты измерений по проекту «Интеграционный барометр ЕАБР» 2012–2017 гг. URL: http://eurasia.assembly.org/sites/default/files/zadorinigor_sekciya_3.pdf (дата обращения 26.03.2023).

3. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВ РАБОТЫ НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ В ЕАЭС

3.1. Работа наднациональных механизмов в «традиционных» направлениях интеграции

3.1.1. Техническое регулирование и таможенное сотрудничество: опыт практической реализации принципа наднациональности

Предпосылки и основания

Одной из трех основных целей Евразийского экономического союза, провозглашенных в Договоре о ЕАЭС и получивших укрепление в Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС¹⁵⁴, является стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза и обеспечение его максимальной эффективности для бизнеса и потребителей. Формирование единого рынка предполагает легкое и широкое движение основных экономических составляющих — трудовых ресурсов, капиталов, товаров на интеграционном пространстве, такое же свободное, как и на внутренних рынках стран-членов. Речь идет на первых этапах о гармонизации, а в последующем — об унификации обязательных требований и процедур, подтверждающих выполнение обязательных требований, в правовых системах стран — членов интеграционного образования, а также, безусловно, и об устранении физических (границ) барьеров между государствами, входящими в Союз, то есть фактически о проведении согласованных или даже единых политиках регулирования.

Непосредственно в отношении движения товаров реализован беспрецедентный интеграционный шаг: в двух сферах — таможенного и технического регулирования — с самого начала деятельно-

¹⁵⁴ Распоряжение Высшего Евразийского экономического совета от 6 декабря 2018 г. № 9 «О мерах по реализации Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза».

сти Союза полномочия государств-членов переданы на наднациональный уровень.

Единое таможенное регулирование в настоящее время представляет собой уже довольно развернутую систему, осуществляется в соответствии с Таможенным кодексом (ТК) ЕАЭС¹⁵⁵ и включает установление правил и условий перемещения товаров через таможенную границу Союза. На наднациональном уровне, что важно, поскольку затрагивает интересы государств-членов в сфере внешнеэкономической деятельности, промышленном и сельскохозяйственном секторах, Договор о ЕАЭС определяет принципы и правила функционирования Таможенного союза, в рамках которого устанавливается единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД) ЕАЭС и проводится тарифное регулирование (единый таможенный тариф), таможенные платежи (в том числе распределение сумм ввозных таможенных пошлин для каждого государства-члена¹⁵⁶ и меры защиты внутреннего рынка)¹⁵⁷. Данные функции закреплены за единым постоянно действующим регулирующим органом таможенного союза — ЕЭК.

Система регулирования также оснащена кодифицированными институтами, принципиально важными для формирования сплошной и единой сети (уполномоченного экономического оператора, таможенного представителя и перевозчика, таможенных зон, таможенного, свободного и складов временного хранения, магазина беспошлинной торговли и др.), и механизмами «единого окна» с электронным документооборотом, электронного таможенного декларирования, автоматических выпуска товаров и регистрации таможенных деклараций.

¹⁵⁵ Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза. Подписан в Москве 11 апреля 2017 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215314/352f41c1d65345e60ee49ffe0f4aa232440174b2/#dst100008 (дата обращения 26.03.2023).

¹⁵⁶ Пункт 12 разд. II Приложения № 5 к Договору о ЕАЭС. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/cd86af41def3ba90a9a89ea29083d833cc22c771/ (дата обращения 26.03.2023).

¹⁵⁷ Статья 25 Договора о ЕАЭС. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/3149ec5625c667169c6242f4af82ac99f7c84941/ (дата обращения 26.03.2023).

Общие реестры уполномоченных экономических операторов¹⁵⁸ (обновление не реже одного раза в месяц), таможенных представителей¹⁵⁹ и таможенных перевозчиков¹⁶⁰ ведутся ЕЭК. Также за Комиссией, как за наднациональным регулятором, закреплены еще некоторые ключевые функции: определение правил происхождения товаров, вывозимых с таможенной территории Союза (ТК ЕАЭС, ст. 28); зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин (подп. 5 п. 2 разд. I Приложения № 1 к Договору о ЕАЭС)¹⁶¹. Особенности определения таможенной стоимости (ТК ЕАЭС, ст. 38) и решения о применении/изменении/отмене специальной защитной, антидемпинговой или компенсационной мер (Договор о ЕАЭС, ст. 48), мер защиты внутреннего рынка в отно-

¹⁵⁸ ТК ЕАЭС, ст. 431, Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 19 марта 2019 г. № 37 «О технологических документах, регламентирующих информационное взаимодействие при реализации средствами интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза общего процесса “Формирование, ведение и использование общего реестра уполномоченных экономических операторов”». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72105098/> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁵⁹ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 1 сентября 2015 г. № 105 «О технологических документах, регламентирующих информационное взаимодействие при реализации средствами интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли общего процесса “Формирование, ведение и использование общего реестра таможенных представителей”». URL: https://portal.eaeunion.org/sites/odata/_layouts/15/portal.eec.registry.ui/directoryform.aspx?viewid=d419f45d-956d-4f5d-8893-095bb361fff6&listid=0e3ead06-5475-466a-a340-6f69c01b5687&itemid=235# (дата обращения 26.03.2023).

¹⁶⁰ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 8 июля 2015 г. № 75 «О технологических документах, регламентирующих информационное взаимодействие при реализации средствами интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли общего процесса “Формирование, ведение и использование общего реестра таможенных перевозчиков”». URL: https://portal.eaeunion.org/sites/odata/_layouts/15/portal.eec.registry.ui/directoryform.aspx?viewid=1cfc288d-d42c-4346-b40d-61a8b509befb&listid=0e3ead06-5475-466a-a340-6f69c01b5687&itemid=226# (дата обращения 26.03.2023).

¹⁶¹ Договор о ЕАЭС (ред. от 24 марта 2022 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/37128e4a45c86a476c1efe2d44fc8f8b6642442b7/ (дата обращения 26.03.2023).

шении импорта сельскохозяйственных товаров (Договор о ЕАЭС, ст. 50) принимает Комиссия. Единый таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности¹⁶² государств-членов ведется Комиссией (ТК ЕАЭС, ст. 385).

За ЕЭК закреплены полномочия по установлению порядка, случаев и условий предоставления тарифных льгот (освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины или снижение ставки ввозной таможенной пошлины). Комиссия распределяет объем тарифной квоты¹⁶³ между государствами в пределах разницы между объемами производства и потребления в каждом из государств-членов (п. 9 ч. III Приложения № 6 к Договору о ЕАЭС).

В ТК ЕАЭС продолжает оставаться еще много отсылочных норм к национальному законодательству, и в целях координации действий государств-членов сформирована Объединенная коллегия таможенных служб государств — членов ТС¹⁶⁴, формирующаяся из представителей центральных таможенных органов. И хотя работа Коллегии основана на межведомственном взаимодействии таможенных служб государств-членов, вопросы, которые она решает, носят наднациональный характер. В основные функции Объединенной коллегии входит участие в разработке международных договоров и актов; инициирование программ развития Союза в сфере таможенного регулирования и участие в их разработке и реализации; подготовка предложений по совершенствованию та-

¹⁶² К объектам интеллектуальной собственности, которые могут быть включены в Единый таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности государств-членов, относятся объекты авторского права и смежных прав, товарные знаки, знаки обслуживания и наименования мест происхождения товаров.

¹⁶³ Тарифная квота — мера регулирования ввоза на таможенную территорию Союза отдельных видов сельскохозяйственных товаров, происходящих из третьих стран, предусматривающая применение дифференцированных ставок ввозных таможенных пошлин ЕТТ ЕАЭС в отношении товаров, ввозимых в пределах установленного количества (в натуральном или стоимостном выражении) в течение определенного периода и сверх такого количества (абз. 8 п. 2 разд. I Приложения № 6 к Договору о ЕАЭС).

¹⁶⁴ Международный протокол от 9 августа 2019 г. о внесении изменений в Договор об Объединенной коллегии таможенных служб государств — членов Таможенного союза от 22 июня 2011 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/603376884?marker=65C0IR> (дата обращения 26.03.2023).

моженного регулирования, унификации порядка совершения таможенных операций и форм таможенных документов.

На национальном уровне осталась работа по непосредственному совершению таможенных операций; проведению таможенного контроля; взиманию таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин; защите прав на объекты интеллектуальной собственности; ведению таможенной статистики; осуществлению экспортного, радиационного и иных видов государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством государств-членов (ТК ЕАЭС, ст. 351).

Таким образом, в настоящем периоде развития интеграционного сотрудничества в сфере таможенного регулирования можно выделить четыре уровня: международный, наднациональный, региональное взаимодействие таможенных органов стран-членов и национальный, среди которых основная концентрация усилий по регулированию фактически приходится на региональное взаимодействие и наднациональный уровень.

В сфере технического регулирования ситуация несколько иная, хотя общее регулирование так же, как и в таможенной сфере, передано государствами-членами на наднациональный уровень. Такое решение стало возможным благодаря двум факторам: исторически тесному взаимодействию стран — членов ЕАЭС на основе межгосударственных стандартов¹⁶⁵, берущих свое начало еще в советской системе стандартизации, и конструированию системы регулирования в национальных юрисдикциях на современных международных нормах и правилах, ядром которых являются специальные документы (технические регламенты), содержащие обязательные требования.

В Договоре о ЕАЭС (ст. 51) установлены 17 общих принципов технического регулирования, пять из которых имеют базовое, основополагающее значение для проведения единой политики и введения наднационального регулирования. Во-первых, обязательные требования в рамках Союза устанавливаются только в отношении

¹⁶⁵ Межгосударственный стандарт — региональный стандарт, принятый Межгосударственным советом по стандартизации, метрологии и сертификации Содружества Независимых Государств (п. 2 Приложения № 9 к Договору о ЕАЭС).

продукции, входящей в единый перечень¹⁶⁶, порядок формирования и ведения которого утверждает ЕЭК (ст. 52 Договора о ЕАЭС). Во-вторых, применение и исполнение технических регламентов Союза (документов, содержащих обязательные требования) в государствах-членах происходит прямо и без изъятий, причем единство применения требований технических регламентов соблюдается независимо от видов и/или особенностей сделок (ст. 51–52 Договора о ЕАЭС). В-третьих, технические регламенты разрабатываются и принимаются также на уровне Союза (ст. 52 Договора о ЕАЭС), но здесь, конечно, следует оговориться, что до тех пор, пока не будут приняты технические регламенты Союза по всему перечню продукции, обязательные требования могут устанавливаться и в законодательстве государств-членов, но они также должны быть едиными, то есть носить унифицированный характер. Четвертое, это взаимное признание результатов работ по аккредитации органов по оценке соответствия, и, наконец, пятое — согласованная политика в области обеспечения единства измерений.

Важнейшим фактором свободного оборота товаров является требование Договора о ЕАЭС основывать технические регламенты на международных стандартах и утверждать на наднациональном уровне в отношении каждого технического регламента перечень стандартов (международных, межгосударственных, национальных), соблюдение которых способствует выполнению его требований (пп. 3 и 4 Приложения № 9 к Договору о ЕАЭС)¹⁶⁷. Стандарты создают более глубокие слои технического регулирования, применение одних и тех же стандартов формирует гармонизированную производственную среду, прозрачную и удобную для кооперирования в региональные цепочки стоимости. Еще одна грань использования единых перечней стандартов — трансфер технологий, «подтягивание» и модернизация производств в мате-

¹⁶⁶ Актуальная версия — Решение Совета ЕЭК от 14 декабря 2022 г. № 163 «О внесении изменения в Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза». URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/22sr0163/> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁶⁷ Приложение № 9 к Договору о ЕАЭС: Протокол о техническом регулировании в рамках ЕАЭС. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/d4a8ed9c96e6b5519b558f85f72112ed06b1e527/ (дата обращения 26.03.2023).

риально-технической части, что фактически стимулирует выравнивание технологического уровня, позволяющего производствам стран-членов развиваться синхронно, и облегчает промышленное сотрудничество, способствует согласованности действий в сфере промышленной политики.

В 2018 г. Высшим Евразийским экономическим советом было принято решение о создании Совета руководителей государственных (национальных) органов по стандартизации¹⁶⁸. В полномочия Совета по стандартизации включены ключевые для успешного развития интеграции функции: согласование действий по совершенствованию направлений развития стандартизации в рамках Союза, совершенствование и гармонизация законодательства государств-членов в сфере стандартизации, формирование согласованной позиции при взаимодействии с международными и региональными организациями по стандартизации, согласование перечней стандартов, обеспечивающих выполнение технических регламентов, разработка (пересмотр) в приоритетном порядке межгосударственных стандартов и т.д.

Следует отметить, что данный подход обеспечивает не только унификацию требований в отношении характеристик продукции и процессов производства. В технические регламенты и перечни стандартов к ним погружается весь комплекс требований, относящихся к правилам и процедурам оценки соответствия объектов технического регулирования обязательным требованиям, что есть первооснова для оформления документов, сопровождающих товары в обороте на рынке (сертификатов и деклараций) и проведения государственного (контроля) надзора и т.д. Все в совокупности выстраивает определенный общий уровень защиты общего рынка ЕАЭС от небезопасной продукции. Но в то же время прохождение сертификации или совершение декларирования — именно те барьеры, с которыми сталкиваются предприниматели, поэтому упорядочение и единство правил и требований в этой части более всего способствует формированию единого рынка буквально, не на словах, а на деле.

¹⁶⁸ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 14 мая 2018 г. № 14 «О Совете руководителей государственных (национальных) органов по стандартизации государств — членов Евразийского экономического союза». URL: <https://docs.cntd.ru/document/557449052> (дата обращения 26.03.2023).

Однако сами по себе единые правила оформления документов, сопровождающих продукцию, не гарантируют их безусловное исполнение экономическими агентами, включенными в цепочку процедур. Доверие к таким документам обеспечивается благодаря аккредитации и единству измерений. Политики в этих сферах уже прерогатива государств-членов. На наднациональном уровне устанавливается лишь общее правило взаимного признания результатов аккредитации (Приложение № 11 к Договору о ЕАЭС)¹⁶⁹ и работ в области обеспечения единства измерений (Приложение № 10 к Договору о ЕАЭС)¹⁷⁰. А также в области обеспечения единства измерений ЕЭК приданы полномочия по утверждению порядков аттестации методик измерений, типа средств измерений, их поверки и калибровки, типа стандартного образца и т.д. В такой конструкции распределения полномочий Совет руководителей органов по аккредитации государств — членов ЕАЭС¹⁷¹, работающий на региональном уровне взаимодействия, обеспечивает важнейшую интеграционную составляющую. В его функции входит: совершенствование развития аккредитации в рамках Союза, принятие решений по результатам проведения взаимных сравнительных оценок органов по аккредитации государств-членов, взаимодействие с международными и региональными организациями по аккредитации, определение стратегии, направлений и перспектив развития аккредитации в области технического регулирования в рамках Союза, совершенствование и гармонизация законодательства государств-членов в области аккредитации, обеспечение цифровизации процессов в области аккредитации и т.д.

¹⁶⁹ Протокол о признании результатов работ по аккредитации органов по оценке соответствия. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/17cc789c56e7433d2e0536e98c6664e70554baba/ (дата обращения 26.03.2023).

¹⁷⁰ Протокол о проведении согласованной политики в области обеспечения единства измерений. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/d1293ff51f2e84d73b0f82ec59fea2f4e106b08b/ (дата обращения 26.03.2023).

¹⁷¹ Создан решением Высшего Евразийского экономического совета от 14 мая 2018 г. № 5 «О Совете руководителей органов по аккредитации государств — членов Евразийского экономического союза». URL: <https://docs.cntd.ru/document/557449053> (дата обращения 26.03.2023).

Таким образом, в сфере технического регулирования полномочия, так же, как и в таможенной сфере, распределены по четырем уровням — международному, наднациональному, региональному взаимодействию на уровне госорганов и национальному, причем пока центр тяжести регулирования тяготеет к региональному сотрудничеству и национальному уровню.

Схематично соотношение уровней распределения полномочий в таможенной сфере и сфере технического регулирования представлено на рис. 2.

Проблемы и риски

1. Незавершенность позиционирования Евразийской экономической комиссии как наднационального регулятора. Переходный период в конструировании наднационального регулирования для достижения задач интеграции и формирования общего рынка и Единого экономического пространства на пространстве ЕАЭС пока еще фиксирует притяжение к решению проблем на национальном уровне или, при передаче полномочий на наднациональный, — к поднятию управления с исполнительного на политический уровень.

Анализ количества принятия решений основными органами ЕАЭС показывает тренд увеличения количества актов, принимаемых в форме решений Евразийского межправительственного совета и замедление динамики принятия решений на уровне ЕЭК. Следует иметь в виду, что Межправительственный совет не относится к постоянно действующим органам Союза, и в соответствии со ст. 15 Договора о ЕАЭС заседания ЕМПС проводятся по мере необходимости, хотя и не реже двух раз в год. Выносимые на рассмотрение Межправительственного совета вопросы должны строго соответствовать пределам полномочий ЕМПС и, основное, нуждаться именно в межправительственном совещательном уровне. При таком подходе работа на уровне постоянно действующего исполнительного органа (ЕЭК) фактически сводится лишь к подготовке позиции, что нагружает верхний эшелон управления дополнительными задачами. Следует отметить, что в общих правилах построения систем регулирования, вне зависимости от уровня регулирования — национального, регионального, международно-

Рис. 2. Схема соотношения уровней распределения полномочий в таможенной сфере и сфере технического регулирования

	Международный/ региональный	Наднациональный	Региональное взаимодействие на уровне госорганов	Национальный
Таможенное регулирование	<p>Главы государств и главы правительств государств-членов</p> <p>1. Определяют стратегические направления развития таможенной политики, определяют регулирование таможенных правоотношений в Таможенном союзе</p>	<p>Единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза — ЕЭК</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ведет и вносит изменения в ЕТТ ЕАЭС и ТН ВЭД ЕАЭС 2. Определяет правила предоставления тарифных льгот 3. Распределяет объем тарифной квоты между государствами-членами 4. Формирует общий реестр уполномоченных экономических операторов 5. Формирует общие реестры таможенных перевозчиков и представителей, а также объектов интеллектуальной собственности 	<p>Объединенная коллегия таможенных служб</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Координация деятельности таможенных органов государств-членов 2. Участие в разработке международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования 3. Инициирование разработки программ развития Союза в сфере таможенного регулирования и участие в их разработке и реализации 4. Подготовка предложений по совершенствованию таможенного регулирования в Союзе, унификация порядка совершения таможенных операций и форм таможенных документов 	<p>Таможенные органы государств-членов</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Совершение таможенных операций 2. Проведение таможенного контроля 3. Взимание таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин 4. Защита прав на объекты интеллектуальной собственности 5. Ведение таможенной статистики 6. Осуществление экспортного, радиационного и иных видов государственного контроля в соответствии с законодательством государств-членов

	Международный/ региональный	Наднациональный	Региональное взаимодействие на уровне госорганов	Национальный
Техническое регулирование	<p>Главы государств и главы правительств государств-членов</p> <p>1. Определяют стратегические направления развития технического регулирования, направляют проведение согласованной политики в области обеспечения единства измерений и взаимное признание результатов аккредитации</p>	<p>Единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза — ЕЭК</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Формирует единую совокупность обязательных требований к продукции, процессам производства, процедурам оценки соответствия 2. Разрабатывает и принимает технические регламенты и перечни стандартов к ним 3. Ведет единый реестр органов по оценке соответствия ЕАЭС 4. Утверждает порядки аттестации методик измерений, типа средств измерений, их поверки и калибровки, типа стандартного образца и т.п. 	<p>Совет руководителей органов по аккредитации</p> <p>Формирование единой согласованной позиции в области аккредитации, совершенствование законодательства государств-членов в области аккредитации и взаимодействия органов по аккредитации государств-членов с международными и региональными организациями по аккредитации</p> <p>Совет руководителей государственных (национальных) органов по стандартизации</p> <p>Совершенствование направлений развития стандартизации в рамках Союза, выработка согласованной позиции при взаимодействии с международными и региональными организациями по стандартизации, разработка (пересмотр) межгосударственных стандартов</p>	<p>Органы государств-членов</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. По аккредитации: <ul style="list-style-type: none"> • Осуществляют аккредитацию • Формируют и ведут реестры аккредитованных органов по оценке соответствия, экспертов по аккредитации, технических экспертов • Проводят апелляции и принимают национальные стандарты 2. По стандартизации: <ul style="list-style-type: none"> • Разрабатывают и принимают национальные стандарты 3. По единству измерений <ul style="list-style-type: none"> • Вырабатывают и проводят государственную политику, осуществляют государственные услуги и государственный контроль (надзор) в сфере единства измерений

Источник: Составлено авторами.

го, — принимаемые решения ранжируются в целях оптимизации временных и иных ресурсных затрат. Кроме того, фактор полноты задействования полномочий Комиссии как наднационального органа является отражением хода интеграционных процессов.

Решающее значение в укреплении решений наднационального уровня имеет значение института регионального взаимодействия страновых органов. В таможенной сфере это Объединенная коллегия, в техническом регулировании — Совет руководителей государственных (национальных) органов по стандартизации и Совет руководителей органов по аккредитации государств — членов ЕАЭС. На этом уровне происходит обширная работа по систематизации и обновлению норм, формируются концептуальное понимание дальнейшего развития интеграции в конкретных областях, обеспечивается преемственность наработанного опыта. Но самое главное, что решения, вырабатываемые институтами регионального межведомственного взаимодействия, имеют глубоко практическую основу, базируются на непосредственном сотрудничестве при решении конкретных проблем на интеграционном пространстве. Механизм регионального сотрудничества органов позволяет во многом, если не во всем, снять нагрузку согласований с политических вершин и урегулировать спорные вопросы, что называется, «на земле», обеспечивая оперативность. В принятии решений такого уровня участвуют непосредственно руководители страновых таможенных органов, национальных органов по стандартизации и аккредитации, поэтому при оценке эффективности и успешности данного механизма принятия наднациональных решений можно отметить выполнение критериев:

- эффективности имплементации: скорость и степень внедрения на национальном уровне принятых на наднациональном уровне обязательств и мер, правоприменительная практика в областях интеграции;
- практики урегулирования споров: решение возникающих вопросов и противоречий без перевода спорных и конфликтных ситуаций в политическое русло;
- включенности различных акторов: наличие возможностей, каналов и инструментов для влияния на процесс принятия наднациональных решений на разных стадиях (начального и промежу-

точного обсуждения, в случае возникновения проблемных и спорных ситуаций и т.д.) различных акторов, включая бизнес, группы интересов, экспертное сообщество, в широком смысле гражданское общество;

- практической значимости: примеры конкретных кооперационных проектов с высоким интеграционным эффектом, наличие позитивного артикулированного (через опросы, публичные выступления, общественные дискуссии и т.д.) отклика на принимаемые решения со стороны бизнеса и общественности стран — участниц ЕАЭС.

2. Максимальная цифровизация процедур при выпуске товаров в оборот. Важным аргументом переноса центра тяжести регулирования на наднациональный постоянно действующий орган — Комиссию является нарастающее масштабирование цифровизации экономических и социальных процессов. Как отмечает министр по интеграции и макроэкономике ЕЭК С.Ю. Глазьев: «Вопросы цифровизации... имеют сквозной характер и связывают практически все элементы интеграционной повестки, способствуя тем самым решению актуальных задач»¹⁷².

Скорости распространения коммуникационно-информационных технологий требуют адекватного реагирования в управлении, многие процедуры в сферах таможенного и технического регулирования могут быть полностью доведены до автоматизма. Так, таможенное декларирование товаров занимает в среднем четыре часа¹⁷³, и уже почти половина всех деклараций выпускается полностью автоматически¹⁷⁴. Идет работа над поправками в Таможенный кодекс в целях перевода процедур на электронный документооборот, планируется доведение таможенных операций до автоматизма даже без участия должностных лиц. Эффектом достижения авто-

¹⁷² ЕАЭС и АСЕАН обменялись опытом в сфере цифровой трансформации // Новости. ЕЭК. 2023. 2 марта. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/eaes-i-asean-obmenyalis-opytom-v-sfere-tsifrovoy-transformatsii/> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁷³ *Загайнов М.* ФТС назвала главную проблему в торговле между странами ЕАЭС // Российская газета. 2022. 14 января. URL: <https://rg.ru/2022/01/14/fts-nazvala-glavnuui-problemu-v-torgovle-mezhdu-stranami-eaes.html> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁷⁴ Там же.

матического таможенного декларирования будет снятие технических барьеров и, следовательно, значительное снижение затрат как бизнеса, так и государственных органов.

В сфере технического регулирования запущен проект «Цифровое техническое регулирование в рамках Евразийского экономического союза»¹⁷⁵. Министр по техническому регулированию ЕЭК В.В. Назаренко подчеркивает, что результатом проекта станет «возможность для промышленности ускорить создание и вывод на рынок продукции, в том числе новой, отвечающей актуальным обязательным требованиям»¹⁷⁶. Основной целью проекта является создание цифровых сервисов с бесплатным доступом, в рамках которых будут проходить процессы (1) формирования обязательных требований технических регламентов и перечней международных и региональных (межгосударственных) стандартов, необходимых для их применения; (2) осуществления оценки соответствия; (3) формирования единого перечня продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Союза. По коду ТН ВЭД будет подбираться вся необходимая информация, требуемая для подготовки товаров к обороту. Ввод наднационального компонента и сервисов в промышленную эксплуатацию планируется в 2025 г. Пунктом 5 Верхнеуровневого плана мероприятий («дорожной карты») по реализации проекта «Цифровое техническое регулирование в рамках ЕАЭС»¹⁷⁷ предусмотрен выбор классификатора (классификаторов) продукции в рамках разработки методологии цифровой трансформации. Представляется, что реализация данного пункта может серьезно повлиять на решение проблем таможенного декларирования, связанных с совмещением Общероссийского классификатора видов экономической

¹⁷⁵ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 14 июля 2021 г. № 63 «О реализации проекта “Цифровое техническое регулирование в рамках Евразийского экономического союза”». URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/21sr0063/> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁷⁶ Международный цифровой форум ТИБО-2022. URL: https://eec.eaeunion.org/news/tekhnicheskoe-regulirovanie-eaes-idet-po-puti-tsifrovyykh-preobrazovaniy/?sphrase_id=172582 (дата обращения 26.03.2023).

¹⁷⁷ Утвержден Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 14 июля 2021 г. № 63 (в ред. решений Совета Евразийской экономической комиссии от 17 марта 2022 г. № 27, от 25 ноября 2022 г. № 178).

деятельности (ОКВЭД) и ТН ВЭД ЕАЭС. До сих пор совмещение классификаторов по многим позициям носит дискуссионный и неустойчивый характер, что осложняет правильное заполнение документов и расчет стоимости.

Реализация проекта по цифровизации в сфере технического регулирования отвечает критериям транспарентности и практической значимости при проведении оценки эффективности и успешности работы механизма принятия наднациональных решений по тому или иному направлению интеграционного сотрудничества. Дополнительно учесть критерий синхронизации и синергии (степень общности позиций участников процесса принятия наднациональных решений; наличие и глубину международных договоренностей, совместных проектов на международном уровне; внимание к успешному опыту по данному направлению) можно было бы при включении фактора инклюзивности практик стран — членов ЕАЭС. Например, примерами первых активных шагов в цифровизации процессов оформления документов, сопровождающих товар, является автоматизированная система «Меркурий»¹⁷⁸, используемая для электронной сертификации грузов, за которыми установлен государственный ветеринарный контроль, а также федеральная государственная информационная система прослеживаемости зерна и продуктов его переработки (ФГИС «Зерно»)¹⁷⁹ на территории России. Системы настраиваются и не лишены недостатков. Однако уже сейчас производители продукции отмечают, что внедрение электронной ветеринарной сертификации сыграло свою роль в борьбе с фальсификатом, помогло рынку избавиться от недобросовестных товаропроизводителей, позволило повысить биологическую безопасность по включенному кругу продукции¹⁸⁰. Представляется, что опыт работы данных систем целесообразно

¹⁷⁸ Федеральная государственная информационная система (ФГИС) «Меркурий». Описание и ссылки по компонентам: <https://fsvps.gov.ru/ru/informacionnye-sistemy/merkurij> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁷⁹ Сайт ФГИС «Зерно». URL: <https://specagro.ru/fgis> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁸⁰ Обзор «Меркурий» и молочный рынок два года спустя // Milknews. 2021. 24 мая. URL: <https://milknews.ru/longridy/Merkurij-i-molochnyj-rynok-dva-goda-spustja.html> (дата обращения 26.03.2023).

учесть при реализации проекта «Цифровое техническое регулирование в рамках Евразийского экономического союза».

3. **Совершенствование институциональных основ в силу масштабирования электронной торговли.** Электронная коммерция, получившая мощный стимул к развитию в результате пандемийных ограничений COVID-2019, показывает постоянный рост. Например, в России 25–30% стали ежегодным устойчивым показателем¹⁸¹. Внутрисоюзная электронная торговля в 2020 г. составила около 502 млн долларов США, а в 2021 г. — уже около 781 млн долларов США¹⁸².

В мае 2022 г. в рамках Евразийского экономического форума в Бишкеке было подписано Соглашение о создании Единой евразийской ассоциации интернет-торговли¹⁸³. Как информирует Ассоциация компаний интернет-торговли (АКИТ), документ подписали президент АКИТ Артем Соколов, президент Ассоциации электронной коммерции Кыргызстана Айбек Куренкеев, президент Ассоциации развития онлайн-покупок (АРОП) Артак Саргсян, директор Ассоциации предприятий онлайн-торговли (АПОТ) Вячеслав Драгун и президент Ассоциации Казахстанского интернет-бизнеса и мобильной коммерции (АКИБ) Константин Горожанкин¹⁸⁴. Важно включение Евразийской ассоциации интернет-торговли в формирование норм Таможенного кодекса, регулирующих внешнюю электронную торговлю. Прежде всего речь идет об уполномоченном операторе электронной торговли как новелле в сфере таможенного дела, а также о создании правового института, аккумулирующего решение задач взаимодействия всех акторов интернет-торговли (интернет-площадки, физические и юридические лица, таможенные службы). В настоящее время сформирован про-

¹⁸¹ Оборот интернет-торговли в России за 2022 г. увеличился почти на 30% // ТАСС. 2023. 15 февраля. URL: <https://tass.ru/ekonomika/17051499> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁸² Подписано соглашение о создании Единой Евразийской Ассоциации интернет-торговли // Новости. ЕЭК. 2022. 26 мая. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/podpisano-soglashenie-o-sozdanii-edinoy-evraziyskoy-assotsiatsii-internet-torgovli/> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁸³ Подписано соглашение...

¹⁸⁴ Ассоциация интернет-торговли в ЕАЭС. URL: <https://www.akit.ru/news/assotsiatsiya-internet-torgovli-v-eaes> (дата обращения 26.03.2023).

ект первого комплексного Протокола о внесении изменений в ТК ЕАЭС, однако не по всем вопросам достигнут консенсус¹⁸⁵. Представляется, что процессы и процедуры в сфере электронной торговли, в силу высокой актуальности, необходимо отрегулировать в первую очередь. Участие делового сообщества как «мягкой силы» в формате Единой евразийской ассоциации может внести весомый вклад и способствует задействованию критерия включенности различных акторов (демократичности), сочетания *top down* и *bottom up* подходов при принятии решений наднационального формата.

Немаловажной проблемой в сфере электронной торговли является соблюдение обязательных требований к товарам в обороте в части сопровождающих их документов, достоверности сертификатов и деклараций. Уровень доверия к сертификатам и декларациям прямо зависит от работы национальной системы аккредитации, а насыщение рынка ЕАЭС товарным предложением — от взаимного признания странами — членами Союза работы органов по аккредитации. В функции Совета руководителей органов по аккредитации (п. 3 Положения о Совете)¹⁸⁶ включена подготовка предложений по обеспечению цифровизации процессов в области аккредитации и целесообразности создания региональной организации по аккредитации. В октябре 2022 г. на заседании ЕМПС был рассмотрен вопрос о Региональной организации по аккредитации (РОА) и принято решение о подготовке организационных и финансовых вопросов по ее созданию и функционированию на основе результатов согласований, проведенных в течение 2021–2022 гг.¹⁸⁷, а также определено, что все детали взаимодействия наднационального регулятора в сфере технического регулирования (ЕЭК) и РОА будут установлены в специальном соглашении о

¹⁸⁵ ЕЭК завершает формирование первого пакета поправок в Таможенный кодекс ЕАЭС // WWW.TKS.RU. Все о таможене. 2022. 25 ноября. URL: <https://www.tks.ru/news/nearby/2022/11/25/0009> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁸⁶ URL: <https://docs.cntd.ru/document/557449053> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁸⁷ Страны ЕАЭС продолжают работу по созданию Региональной организации по аккредитации // Новости. ЕЭК. 2022. 21 октября. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/strany-eaes-prodolzhat-rabotu-po-sozdaniyu-regionalnoy-organizatsii-po-akkreditatsii/> (дата обращения 26.03.2023).

партнерстве. С созданием РОА в сфере технического регулирования укрепится международный уровень принятия решений.

Выводы и рекомендации

Успешность интеграционного сотрудничества во многом основывается на доверии стран-членов наднациональному регулированию и силе наднационального регулятора. История развития государств — членов ЕАЭС, с одной стороны, сформировала основу для ускоренного хода углубления сотрудничества, а с другой стороны, усилила необходимость бережного отношения к национальному самоопределению. Именно поэтому, как представляется, два параллельных процесса — усиление наднационального регулятора, там где это возможно, и укрепление регионального взаимодействия на уровне госорганов — должны идти параллельно, как дополняющие и взаимно обогащающие друг друга.

1. Усиление позиционирования Евразийской экономической комиссии как наднационального регулятора. Динамика движения интеграционных процессов в значительной степени зависит от готовности стран вырабатывать наднациональные меры регулирования. Активизация деятельности органов интеграционных образований, их взаимодействие с органами исполнительной власти государств-членов базируется на добровольном и осознанном подходе к оптимизации суверенных функций государства по регулированию в экономической сфере.

Возможно, и даже скорее всего, описанная выше тенденция отражает специфику настоящего этапа интеграционного процесса, осложненного текущей международной ситуацией, а также напряженной внутривнутриполитической ситуацией в ряде стран ЕАЭС. Неравномерность в определении правового статуса наднациональных мер регулирования может быть связана с введением ограничений со стороны некоторых стран в отношении РФ, поэтому требуются и дополнительное время, и более высокий уровень принятия решений. Кроме того, нельзя исключать фактор политической нестабильности и возможные колебания в мнениях органов исполнительной власти государств-членов в решении вопросов отнесения каких-либо областей к уровню наднациональ-

ного регулирования, поскольку интеграция в новом историческом формате — ЕАЭС — только настраивается. Все вышеупомянутые факторы могут рассматриваться в качестве обстоятельств, способствующих повышению уровня принятия решений.

Вместе с тем в среднесрочной перспективе принципиально важно провести оптимизацию в ранжировании мер наднационального регулирования по правовому статусу и усилить роль наднационального регулятора ЕЭК в сферах таможенного и технического регулирования.

2. Упрочнение взаимодействие региональных объединений на уровне госорганов (коллегий и советов) с наднациональным органом регулирования (ЕЭК). Объединенная коллегия таможенных служб (ОКТС), Совет руководителей государственных (национальных) органов по стандартизации и Совет руководителей органов по аккредитации государств — членов ЕАЭС показывают высокую эффективность.

В сфере таможенного регулирования отмечается, что страновые таможенные органы заинтересованы в активном участии Объединенной коллегии в решении текущих проблем, а также во взаимодействии на площадке Коллегии с представителями ЕЭК. При такой востребованности ОКТС встает вопрос инфорсменты ее решений. В действующей редакции Договора об ОКТС¹⁸⁸ установлено, что решения Коллегии проводятся в национальные юрисдикции посредством приказов руководителей центральных таможенных органов, но не определяется механизм контроля за их исполнением (санкции, разрешение споров). Например, институциональная недостаточность контроля, как отмечается, проявляется в реализации положений ТК ЕАЭС об использовании таможенными органами системы управления рисками (ст. 378)¹⁸⁹. По имеющимся данным, приблизительно в 30% случаев согласованные на уровне ОКТС стоимостные индикаторы риска не применяются на практике¹⁹⁰.

¹⁸⁸ URL: <https://docs.cntd.ru/document/902307893> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁸⁹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215315/377b8970b4efab9127f4069be66018bd75c2603f/ (дата обращения 26.03.2023).

¹⁹⁰ *Давыдов Р.В.* Совершенствование таможенного администрирования в соответствии со Стратегией развития ЕАЭС до 2025 г. // Вестник Санкт-

Вместе с тем Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции¹⁹¹ нацелены на реализацию потенциала именно единства таможенного регулирования, унификации таможенных процессов на основе цифровых технологий. Решение таких задач повышает значимость совместной работы ЕЭК и ОКТС, и потребность в действенности решений Коллегии будет только нарастать. Соответственно, предлагается усилить функционал ОКТС механизмами исполнения решений, внося соответствующие изменения в Договор об Объединенной коллегии таможенных служб государств — членов ТС, а также закрепить и расширить сотрудничество ЕЭК и ОКТС.

В сфере технического регулирования по мере нарастания интенсивности оборота товаров на внутреннем рынке все более актуально создание РОА. Международная практика демонстрирует, что чем сплоченнее объединение стран на основе общих стандартов, требований и процедур оценки соответствия, тем быстрее и успешнее функционирует единый рынок и цивилизованнее деловые отношения. Работа Советов руководителей государственных (национальных) органов по стандартизации и руководителей органов по аккредитации, как отмечалось, укреплена более чем полувековым сотрудничеством и доверием населения на пространстве ЕАЭС к этим глубоким историческим корням.

В текущих экономических и политических условиях мощного давления новых коммуникационно-информационных технологий на все сферы деятельности, в том числе перехода торговли в электронные (цифровые) формы появляются новые возможности для развития технического регулирования в рамках евразийского контура.

Требуется усиление наднационального регулятора — ЕЭК, придания ей полномочий по выработке подходов, общих требова-

Петербургского университета. Экономика. № 202238 (2). С. 186–207. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu05.2022.202> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁹¹ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375194/ca01d887761f4900135e6249e2258ac0167c7e23/ (дата обращения 26.03.2023).

ний и правил в сфере электронной торговли с учетом того, что данная форма торговли явно вышла за рамки только потребительского рынка и к настоящему моменту представляет собой современную предпринимательскую деятельность со значительными объемами. В отсутствие единого подхода страны-члены разрабатывают и устанавливают в национальных юрисдикциях свои правила, что, естественно, создает дискретную среду, формирующую транзакционные издержки. Первые шаги в направлении единого регулирования были сделаны в Распоряжении Совета ЕЭК от 5 апреля 2021 г. № 7 «Об отдельных вопросах проведения в государствах — членах Евразийского экономического союза пилотного проекта (эксперимента) в области внешней электронной торговли товарами», следующие — внесение изменений в ТК, но представляется, что необходимо более широкое наднациональное управление, в том числе оборотом данных, оцифрованных документов, защитой прав участников электронной торговли, обеспечением безопасности товаров и т.д.

С учетом установленных в Стратегии-2025¹⁹² векторах создания эффективного механизма защиты общего рынка Союза от небезопасной продукции; установления единых обязательных требований к продукции, регулируемой в рамках Союза, и обеспечения единого подхода в государствах-членах к применению технических регламентов Союза; создания евразийской системы качества продукции, обращаемой на общем рынке Союза; обеспечения системного развития стандартизации и метрологии; совершенствования механизмов контроля в целях обеспечения повышения доверия к результатам деятельности аккредитованных организаций (органов по оценке соответствия) взаимодействие ЕЭК с Советами руководителей государственных (национальных) органов по стандартизации и руководителей органов по аккредитации должно осуществляться на постоянной основе, возможно, путем создания секретариатов с необходимыми полномочиями с внесением изменений в соответствующие решения Высшего Евразийского экономического совета.

¹⁹² Там же.

3.1.2. Цифровая экономика: успехи и сложности проектного управления

Предпосылки и основания

Страны — члены ЕАЭС реализуют согласованную политику цифровизации в соответствии с правом Союза. Иными словами, самостоятельно разрабатывают, формируют и реализуют национальную политику в сферах цифровизации экономики, связи и информатизации, обеспечения устойчивого функционирования и безопасности единого информационного пространства и инфраструктуры связи, в том числе реализуют национальные мероприятия по развитию цифровой повестки. Все основные документы, регулирующие реализацию цифровой повестки, подчеркивают первичность национальных интересов, а также национальных стратегий развития цифровой экономики. Все решения, касающиеся имплементации повестки, принимаются на уровне глав государств. ЕЭК имеет координирующую роль.

Главными документами стратегического планирования ЕАЭС в области цифровизации являются Основные направления реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 г. (далее — Цифровая повестка 2025)¹⁹³, Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. (Стратегия-2025) и план по реализации¹⁹⁴. Стоит отметить, что Цифровая повестка 2025 носит гибкий концептуальный характер, определяет ключевые вызовы, цели, задачи, понятия, принципы, механизмы и приоритетные направления (цифровые приоритеты) сотрудничества стран ЕАЭС. Документ не предполагает промежуточных значений и не редактировался с 2017 г.,

¹⁹³ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 г.». URL: <http://digital.eaeunion.org/upload/medialibrary/9ed/%D1%80%D0%B5%D1%88+12+%D0%BA%D0%BE%D0%BF.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

¹⁹⁴ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «Об утверждении Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.». URL: https://eec.eaeunion.org/comission/department/dep_razv_integr/strategicheskie-napravleniya-razvitiya.php (дата обращения 26.03.2023).

в то время как актуализация документа (особенно на фоне стремительного развития цифровой сферы и трансформации условий реализации) могла бы повысить эффективность реализации. По итогам заседания ЕМПС 2–3 февраля 2023 г. ЕЭК совместно с государствами-членами было поручено проработать вопрос о реформатировании работы в рамках цифровой повестки Союза, а также совершенствовании процедур рассмотрения и реализации инициатив¹⁹⁵.

Открытый характер цифровых приоритетов в рамках Цифровой повестки 2025 предоставлял скорость и гибкость в выборе проектов для реализации, а также возможности для формирования экспертных групп с целью их содержательной проработки. В целях реализации цифровой повестки была разработана нормативная база реализации цифровых проектов в ЕАЭС (порядок, механизмы, критерии)¹⁹⁶. В 2017 г. на площадке ЕАЭС был создан Офис управления для работы с цифровыми проектами и инициативами (далее — Проектный офис). Для организации единой точки взаимодействия представителей бизнес-сообщества, органов государственной власти Союза и ЕЭК при реализации цифровых инициатив от идеи до проекта был создан Портал цифровой повестки¹⁹⁷. В целях институционального укрепления проектной составляющей в интеграционной повестке ЕАЭС в 2019 г. была предпринята попытка выделить проектную часть из ЕЭК в виде специализированного агентства. Вопрос о создании Проектного агентства для ЕАЭС выносили на Совет Евразийской экономической комиссии в июне 2019 г. в Минске, однако предложения не нашли поддержки.

¹⁹⁵ Распоряжение Евразийского межправительственного совета № 5 «О дальнейшем развитии интегрированной информационной системы и цифровой повестки Евразийского экономического союза». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01038237/eng_06022023_5 (дата обращения 26.03.2023).

¹⁹⁶ Решение Евразийского межправительственного совета от 1 февраля 2019 г. № 1 «О механизмах реализации проектов в рамках цифровой повестки Евразийского экономического союза», Решение Евразийского межправительственного совета от 25 октября 2017 г. № 4 «О Порядке проработки инициатив в рамках реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза».

¹⁹⁷ Цифровая повестка ЕАЭС. URL: <http://digital.eaeunion.org/> (дата обращения 26.03.2023).

Если в Цифровой повестке 2025 был сделан акцент на ключевые цифровые приоритеты (векторы) сотрудничества, то в Стратегии-2025 и плане по ее реализации сделана попытка представить цифровую повестку в виде конкретных мероприятий. В результате план в большинстве своем предполагает регуляторные, общие, или, наоборот, узкие инструментальные мероприятия с конкретными сроками исполнения. Так, согласно плану предполагается внесение изменений в Договор только в части уточнения определения трансграничного пространства доверия¹⁹⁸ и в части применения специальных режимов («регулятивных песочниц»). В части расширения наднациональных компетенций ЕЭК планом предполагается наделение органа до 2023 г. правом обращаться в Суд ЕАЭС при неисполнении решений государствами-членами, но это касается вопросов функционирования внутреннего рынка. Также Коллегия ЕЭК получит полномочия по осуществлению мониторинга соблюдения государствами-членами права Союза.

Проблемы и риски

Ключевым аспектом оценки эффективности работы механизма принятия наднациональных решений является *прозрачность работы и наличие отчетности*. При этом важны как количественная и качественная оценка выполнения объема запланированных работ, так и мониторинг их вклада в достижение стратегических целей по направлению и целей организации в целом. Итоговый отчет о реализации Цифровой повестки 2025 представлен пока только за первый этап реализации и включает обзор реализованных мероприятий и разъяснения по направлениям реализации¹⁹⁹. Годовые отчеты ЕЭК за 2018, 2019 и 2020 гг. в большинстве своем ориентированы на перечисление избранных реализованных меро-

¹⁹⁸ Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 5 апреля 2021 г. № 4 «О плане мероприятий по реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01429229/err_17052021_4 (дата обращения 26.03.2023).

¹⁹⁹ Сборник. Цифровая повестка ЕАЭС. 2016–2019–2025. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/digital_agenda_eaeu.pdf (дата обращения 26.03.2023).

приятый по направлению. Годовой отчет за 2021 г. ориентирован на оценку достижения мероприятий, запланированных в рамках Стратегии-2025. При этом проведена количественная оценка объема выполненных работ: выполнено 9 из 12 мероприятий, описание которых представлено в очень усеченном виде²⁰⁰. Таким образом, наблюдается недостаточно открытый и подробный характер отчетности о реализации цифровой повестки ЕАЭС.

Более того, в публичном доступе практически отсутствует информация о работе институтов реализации цифровой повестки ЕАЭС, например, Проектного офиса. Также, ввиду отсутствия открытой отчетной информации о динамике и составе поданных цифровых инициатив, сложно оценить то, насколько эффективно выполняет возложенную задачу Портал цифровой повестки. Требование о публикации отчетов о реализации цифровых проектов нормативно закреплено в документах ЕАЭС²⁰¹. По итогам реализации приоритетных цифровых проектов ЕАЭС представлены отчеты на Портале цифровой повестки. По реализованному проекту «Унифицированная система поиска “Работа без границ”» опубликован отчет о целевых индикаторах и показателях результативности проекта, наиболее актуальная версия по состоянию на 1 июня 2022 г.²⁰² Отчет о реализации проекта «Экосистема цифровых транспортных коридоров Евразийского экономического союза» представлен отдельно на сайте проекта²⁰³. При этом стоит отметить тот факт, что на портале нет ссылки на сайт проекта.

Отсутствие упоминаний цифровизации как сферы интеграции в Договоре затрудняет имплементацию повестки, не позволяя четко

²⁰⁰ Годовой отчет ЕЭК 2021. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/e76/AnnualReport2021.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

²⁰¹ Решение Евразийского межправительственного совета от 1 февраля 2019 г. № 1 «О механизмах реализации проектов в рамках цифровой повестки Евразийского экономического союза». URL: http://digital.eaeunion.org/upload/medialibrary/974/icd_18022019_1.pdf (дата обращения 26.03.2023).

²⁰² Отчет о целевых индикаторах и показателях результативности проекта «Унифицированная система поиска “Работа без границ”» по состоянию на 1 июня 2022 г. URL: <http://digital.eaeunion.org/upload/medialibrary/c51/01.06.2022.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

²⁰³ Экосистема цифровых транспортных коридоров ЕАЭС. URL: <https://dtce.ru/itogi2021/index.html> (дата обращения 26.03.2023).

определить компетенции институтов, а также возможные механизмы финансирования из бюджета Союза. На данный момент наднациональный орган в лице ЕЭК не обладает достаточными полномочиями и рычагами для принуждения сторон к выполнению достигнутых договоренностей, поскольку имеет координирующую роль. За проработку и реализацию инициатив на национальном уровне ответственны национальные центры компетенций цифровой трансформации ЕАЭС, которые также должны обладать достаточными полномочиями для исполнения достигнутых на наднациональном уровне договоренностей, которые, по сути, носят межведомственный характер. Показательным примером недостаточной координации на национальном уровне является неисполнение национальными операторами своих обязательств и задач в рамках проекта «Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий», что привело к срыву сроков реализации по оценке ЕЭК²⁰⁴. Национальные центры компетенций также могут проводить мониторинг и готовить отчеты о ходе реализации проектов²⁰⁵. Однако их работу сложно отследить в связи с недостатком актуальных открытых данных. Так, например, на сайте Аналитического центра при Правительстве РФ информация о цифровой повестке ЕАЭС представлена только за 2019–2020 гг.²⁰⁶

Более действенным рычагом имплементации запланированных мероприятий является заключение между государствами-членами соглашений и договоров, что подтверждает ограниченность

²⁰⁴ Отчет о ходе реализации проекта «Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий» за 2020 г. URL: <http://digital.eaeunion.org/upload/medialibrary/559/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%9F%D0%9A%20%D0%B2%202020%20-%2018%2011%2020.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

²⁰⁵ Решение Евразийского межправительственного совета от 25 октября 2019 г. № 9 «Об утверждении Порядка взаимодействия центров компетенций государств — членов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии в рамках реализации цифровой повестки Союза». URL: <https://docs.cntd.ru/document/563601539> (дата обращения 26.03.2023).

²⁰⁶ Центр компетенций цифровой трансформации ЕАЭС. URL: <https://ac.gov.ru/projects/project/centr-kompetencij-cifrovoj-transformacii-eaes-6> (дата обращения 26.03.2023).

наднационального уровня принятия решений. Например, соглашения о маркировке и прослеживаемости. В дальнейшем планируется заключение соглашения об обороте данных, а также подписание межгосударственного договора о применении специальных режимов («регулятивных песочниц»).

Имплементация принятых на наднациональном уровне решений осложняется разным уровнем цифровизации в странах — членах ЕАЭС, с точки зрения как нормативно-правового регулирования (стратегические документы, понятийный аппарат), так и уровня развития цифровой инфраструктуры. Преодоление препятствий возможно путем принятия наднациональных документов (например, глоссария) или принятия на уровне ЕАЭС принципа интеграции разных скоростей. Данная модель предполагает интеграцию заинтересованных членов с возможностью присоединения остальных на более поздних этапах. Это особенно актуально для цифровых проектов, реализация которых предполагает участие минимум трех государств-членов.

Важнейшей проблемой для реализации цифровых проектов и инициатив в ЕАЭС остается *затягивание сроков реализации* мероприятий. Необходимость одобрения решений на самом высоком уровне замедляет процесс согласования и принятия необходимых изменений. Например, затягивание принятия перечня необходимых сервисов и элементов инфраструктуры экосистемы цифровых транспортных коридоров или плана мероприятий по созданию благоприятных условий для развития электронной торговли. Документ по взаимному признанию электронной цифровой подписи готовился три года из-за имевшихся у сторон разногласий. В связи со срывом сроков, по инициативе «Интегрированная информационная система Союза» было принято решение, что в течение 2021 г. система должна быть фактически перезапущена заново²⁰⁷. За ЕЭК закреплено полномочие вносить при необходимости в паспорт проектов изменения, за исключением изменений, касаю-

²⁰⁷ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 23 апреля 2021 г. № 42 «О плане мероприятий по созданию, обеспечению функционирования и развитию интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза на 2021 г.». URL: <https://docs.cntd.ru/document/603608587> (дата обращения 26.03.2023).

щихся источников и объемов финансирования. Соответственно, Комиссия может переносить срок реализации и корректировать целевые показатели.

Следствием проблем имплементации и затягивания сроков при реализации согласованной политики цифровизации в ЕАЭС является ее *низкая результативность*. Она может быть оценена путем сопоставления ключевых целей, поставленных в стратегических документах, и результатов, достигнутых в рамках реализуемых проектов и инициатив. Цели условно можно разделить на три блока согласно Цифровой повестке 2025, соотнеся с ключевыми приоритетами, проектами и инициативами, реализуемыми на наднациональном уровне.

1. *Экономический рост и конкурентоспособность (решения для бизнеса):*

- проект «Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий» (2019–2022 гг.);
- экосистема цифровых транспортных коридоров Евразийского экономического союза (2020–2025 гг.);
- цифровая прослеживаемость движения продукции и товаров в ЕАЭС (включая маркировку) (2019–2025 гг.);
- развитие цифровой экосистемы торговли (2022–2024 гг.).

2. *Рабочие места (решения для граждан):*

- проект «Унифицированная система поиска “Работа без границ”» (2019–2020 гг.).

3. *Улучшение качества государственных и межгосударственных услуг (решения для правительства):*

- трансграничное пространство доверия (2016–2024 гг.);
- интегрированная информационная система Союза (2017–2025 гг.);
- проект «Цифровое техническое регулирование в рамках Евразийского экономического союза» (2021–2024 гг.).

Большинство наднациональных цифровых приоритетов, проектов и инициатив в ЕАЭС реализуется в интересах бизнеса и правительства. В то время как из всех обозначенных в Цифровой повестке 2025 реализован только один проект «Работа без границ», который также напрямую затрагивает интересы граждан. При этом платформа была запущена с ограниченным функционалом (без запланированных опций в виде информационной поддержки

соискателей и работодателей, электронных трудовых договоров и мобильного приложения). Ключевые показатели эффективности все еще не достигнуты: согласно отчету, по состоянию на июнь 2022 г. количество уникальных пользователей достигло 90 140 (вместо запланированных 500 тыс.), количество обращений к системе 415 023 (вместо запланированных 1 млн)²⁰⁸.

Реализация приоритетов в интересах граждан в рамках ЕАЭС достраивается за счет проектов ФЦИ ЕАБР. Например, мобильное приложение «Работа в ЕАЭС» в дополнение к одноименному проекту. Проект призван обеспечить получение государственных и коммерческих услуг трудовыми мигрантами, используя мобильное приложение. Социальную практическую ценность представляет приложение ФЦИ ЕАБР «Путешествую без COVID-19», которое позволило в условиях пандемии обеспечить передвижение граждан государств — участников Банка, а также ряда стран Содружества Независимых Государств. ФЦИ ЕАБР также является перспективным инструментом для выхода проектов и инициатив цифровой повестки ЕАЭС на международный уровень. Так, на конец 2021 г. участницами проекта «Путешествую без COVID-19» стали 9 стран. ФЦИ ЕАБР вовлекается в реализацию цифрового проекта «Экосистема цифровых транспортных коридоров Евразийского экономического союза»²⁰⁹.

В рамках цифровой повестки ЕАЭС проблемы возникают и с реализацией инициативы «Интегрированная информационная система Союза». По оценкам Счетной палаты, система не функционирует в полном объеме. По результатам проверок, отмечается ежегодное образование не используемых в течение длительного времени значительных остатков средств при исполнении бюджета ЕАЭС, которые возникают по расходам на создание интегриро-

²⁰⁸ Отчет о целевых индикаторах и показателях результативности проекта «Унифицированная система поиска “Работа без границ”» по состоянию на 1 июня 2022 г. URL: <http://digital.eaeunion.org/upload/medialibrary/c51/01.06.2022.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

²⁰⁹ Фонд цифровых инициатив ЕАБР и Дирекция международных транспортных коридоров Минтранса России планируют создание экосистемы цифровых транспортных коридоров ЕАЭС. URL: <https://eabr.org/press/releases/fond-tsifrovyykh-initsiativ-eabr-i-direktsiya-mezhdunarodnykh-transportnykh-koridorov-mintransa-rossii/> (дата обращения 26.03.2023).

ванной информационной системы ЕАЭС²¹⁰. В 2020 г. комплексная техническая экспертиза выявила, что за десять лет автоматизировано только 19 из 80 общих процессов между уполномоченными органами государств-членов.

В рамках проекта «Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий» по состоянию на 18 ноября 2020 г. из 22 мероприятий, реализация которых была запланирована до конца 2020 г., выполнено только 6²¹¹. Причина — затягивание процессов согласования нормативных действий привело к нарушению сроков реализации и отсутствию планируемых результатов.

Выводы и рекомендации

1. Внедрение проектного подхода является особенностью и преимуществом реализации цифровой повестки ЕАЭС, однако попытка привести ее реализацию к единообразному формату с другими направлениями интеграции в рамках Стратегии-2025 привело к снижению фактической роли проектной деятельности в работе ЕЭК в пользу регуляторной. В связи с переформатированием работы в рамках цифровой повестки Союза в 2023 г. целесообразно снова рассмотреть возможность создания постоянно действующей структуры для реализации, управления и финансирования интеграционных программ и проектов Союза (например, специализированного Агентства).

2. Важнейшим аспектом повышения эффективности реализации политики является повышение прозрачности, полноты, качества и регулярности отчетности, как на наднациональном (ЕЭК), так и на национальном (национальные центры компетенций циф-

²¹⁰ Постановление Совета Федерации РФ от 23 июня 2021 г. «О перспективах интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза». URL: <http://council.gov.ru/activity/documents/128320/> (дата обращения 26.03.2023).

²¹¹ Отчет о ходе реализации проекта «Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий» за 2020 г. URL: <http://digital.eaeunion.org/upload/medialibrary/559/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%9F%D0%9A%20%D0%B2%202020%20-%202018%2011%2020.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

ровой трансформации ЕАЭС) уровнях. Особенно важно двигаться от формальной отчетности о проведенных мероприятиях к оценке достигнутых результатов и их соотношению с поставленными в стратегических документах целями.

3. В рамках реализации согласованной политики цифровизации ЕЭК выступает в роли агрегатора экспертизы и координатора, однако не имеет достаточных рычагов стимулирования государств-членов к выполнению достигнутых договоренностей и соблюдению установленных сроков. Наиболее эффективным рычагом реализации цифровой повестки остается принятие межгосударственных соглашений и договоров. В данном случае возможно два варианта повышения эффективности имплементации:

- укрепление наднационального компонента: внесение направления в Договор и наделение ЕЭК реальными полномочиями по мониторингу и стимулированию имплементации наднациональных решений (возможно предоставление возможности обращаться в Суд);
- укрепление национального компонента: расширение полномочий национальных центров по имплементации наднациональных решений на национальном уровне.

Возможна реализация обоих вариантов одновременно. При этом скорость реализации инициатив и проектов может быть увеличена за счет принятия принципа интеграции разных скоростей. Данный вариант возможен в связи с тем, что для реализации проекта достаточно участия в нем не менее трех государств-членов.

4. Результативность реализации цифровой повестки ЕАЭС за три года ее реализации пока сложно оценить в связи с затягиванием сроков реализации запланированных проектов и инициатив. Предварительно, наиболее результативными проектами и инициативами оказались небольшие проекты и инициативы с более конкретными выгодами для граждан и бизнеса.

5. Перспективным инструментом для достраивания цифровой повестки ЕАЭС и выхода проектов и инициатив на международный уровень является ФЦИ ЕАБР. Проекты Фонда могут дополнять цифровые проекты ЕАЭС и переводить их в более практическую плоскость, вовлекая другие страны — члены ЕАБР и шире — СНГ, ШОС. Перспективными видятся заключение ме-

меморандума о взаимопонимании и разработка плана сотрудничества с МСЭ ООН (по примеру ФАО ООН), что позволит поднять цифровую повестку ЕАЭС на новый уровень (включая внедрение международных практик в области развития искусственного интеллекта, кибербезопасности и др.) и усилить консолидированную позицию стран ЕАЭС на площадке МСЭ.

3.1.3. Агропромышленный комплекс: согласованность для устойчивости

Предпосылки и основания

Сотрудничество в агропромышленной сфере является одним из важнейших направлений долгосрочного развития ЕАЭС, поскольку позволяет решить задачи обеспечения продовольственной безопасности и расширения экспортной продукции на зарубежные рынки.

В соответствии со ст. 94 Договора о ЕАЭС в рамках Союза проводится согласованная (скоординированная) агропромышленная политика, целью которой является эффективная реализация ресурсного потенциала государств-членов для оптимизации объемов производства конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции и продовольствия, удовлетворения потребностей общего аграрного рынка, а также наращивания экспорта сельскохозяйственной продукции.

Направления развития сельского хозяйства активно разрабатываются в ряде документов стратегического планирования и «дорожных картах» развития интеграции. Основными стратегическими документами являются Концепция согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств — членов Таможенного союза и Единого экономического пространства²¹² и Договор о ЕАЭС. Для реализации Концепции в 2014 г. был принят План мероприятий по реализации Концепции согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств —

²¹² Решение Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств от 29 мая 2013 г. № 35. URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/a34/r_35_konc.pdf (дата обращения 26.03.2023).

членов ТС и ЕЭП²¹³. В 2018 г. был разработан проект Плана мероприятий по реализации согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств — членов Евразийского экономического союза до 2020 г.²¹⁴ Данные об утверждении плана в открытом доступе отсутствуют. В проекте планировалось утверждение Стратегии развития и углубления интеграции в агропромышленной сфере государств-членов на период до 2030 г., разработка Порядка ввоза семян сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия государств — членов ЕАЭС на рынки третьих стран, разработка среднесрочных и долгосрочных прогнозов развития агропромышленного комплекса государств-членов (раз в пять лет) и другие меры.

Стоит отметить, что Стратегия развития и углубления интеграции в агропромышленной сфере так и не была принята. Разрабатывается Концепция устойчивого развития АПК ЕАЭС. При этом в 2021 г. был принят документ, закрепляющий общие принципы и подходы к обеспечению продовольственной безопасности государств — членов ЕАЭС²¹⁵.

Также в настоящее время в финальной стадии находится доработка Соглашения для обращения органической продукции в ЕАЭС. Документ охватывает вопросы унификации требований к производству органической продукции, ее сертификации, маркировки, а также общие подходы к регулированию импорта органической продукции третьих стран.

²¹³ Решение Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав правительств от 21 ноября 2014 г. № 94. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/e1f/635524547561768166.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

²¹⁴ Решение Евразийского межправительственного совета от 25 октября 2017 г. № 3 «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) по реализации Основных направлений и этапов реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств — членов Евразийского экономического союза на 2018–2020 гг.». URL: https://eec.eaeunion.org/upload/directions_files/1be/1be9046692736d26cd5e50ddb1a911f6d.pdf (дата обращения 26.03.2023).

²¹⁵ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 14 сентября 2021 г. № 89 «Об общих принципах и подходах к обеспечению продовольственной безопасности государств — членов Евразийского экономического союза». URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/21sr0089/> (дата обращения 26.03.2023).

Стратегия-2025 и план по ее реализации не предполагают выделение мероприятий по отраслевому принципу, поэтому мероприятия в рамках агропромышленной политики распределены по разным направлениям реализации документа (в том числе в рамках направления по выстраиванию эффективной системы управления совместными кооперационными проектами и их финансирования).

Согласно Договору, Комиссия каждые два года формирует совместные прогнозы развития АПК по ЕАЭС в целом, а также балансы спроса и предложения государств — членов ЕАЭС по отдельным товарам. Так, например, актуальная версия совместных прогнозов отражает состояние и динамику развития агропромышленных комплексов государств — членов ЕАЭС на 2021–2022 гг. в соответствии с перечнем индикативных показателей, утвержденным Решением Совета ЕЭК от 4 февраля 2015 г. № 2, а также содержат балансы спроса и предложения по 17 товарным позициям²¹⁶. Также ЕЭК составляет прогнозы развития агропромышленных комплексов государств — членов ЕАЭС на среднесрочный период 2021–2025 гг. и на долгосрочный период 2021–2030 гг.²¹⁷

Согласованная агропромышленная политика также предполагает реализацию совместных проектов и целевых программ ЕАЭС по развитию АПК. В ЕЭК не существует специального проектного офиса в области сельского хозяйства, а также специализированных проектных офисов в государствах — членах ЕАЭС. Вместо этого в целях создания центров компетенций в государствах-членах формируются Евразийские технологические платформы. ЕТП является механизмом кооперации заинтересованных сторон в научно-технической, инновационной и производственной сферах и формируется путем создания условий для сотрудничества между ведущими организациями бизнеса, науки, государства, общественными

²¹⁶ Совместные прогнозы развития агропромышленного комплекса, балансы спроса и предложения государств — членов ЕАЭС по сельскохозяйственной продукции, продовольствию, льноволокну, кожевенному сырью, хлопковолокну и шерсти на 2021–2022 гг. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/33f/Sovmestnye-prognozy.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

²¹⁷ Прогнозы развития агропромышленных комплексов государств — членов ЕАЭС на среднесрочный период 2021–2025 гг. и на долгосрочный период 2021–2030 гг. URL: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/3e5/Prognozy-razvitiya-APK_ITOG.PDF (дата обращения 26.03.2023).

организациями государств — членов ЕАЭС. В настоящее время в ЕАЭС функционируют и ЕТП по агропромышленности.

В 2021 г. была запущена Карта развития агроиндустрии Союза²¹⁸, информационный ресурс, состоящий из более чем 70 крупных инвестпроектов в сфере агропромышленного комплекса. Предполагается, что Карта поможет стимулировать увеличение кооперационных проектов в Союзе и, как следствие, сформировать кооперационные цепочки производства в рамках Союза.

Проблемы и риски

Годовые отчеты ЕЭК за 2018, 2019 и 2020 гг. в большинстве своем ориентированы на перечисление избранных реализованных мероприятий по направлениям работы Комиссии. Годовой отчет за 2021 г. ориентирован на оценку достижения мероприятий, запланированных в рамках Стратегии-2025. Соответственно, отсутствует отдельный комплексный раздел по агропромышленной политике.

В 2018 г. был опубликован отчет «Три года интеграции: согласованная агропромышленная политика ЕАЭС»²¹⁹. В документе содержится не только отчет о реализованных мероприятиях, но также более подробное концептуальное обоснование направлений работ и достигнутых результатов.

Информация об актах органов ЕАЭС с указанием достигнутого интеграционного эффекта в сфере агропромышленного комплекса, подготовленных Департаментом агропромышленной политики ЕЭК за период с января 2015 г. по декабрь 2019 г.²²⁰ В документе представлено краткое обоснование вклада каждого принятого доку-

²¹⁸ Карта развития агроиндустрии Союза. URL: https://eec.eaunion.org/comission/department/dep_agroprom/soglasovannaya-politika/karta-razvitiya-agroindustrii-soyuza.php (дата обращения 26.03.2023).

²¹⁹ Три года интеграции: согласованная агропромышленная политика ЕАЭС. URL: <https://eec.eaunion.org/upload/medialibrary/a85/Tri-goda-integratsii.-Soglasovannaya-agropromyshlennaya-politika-Evraziyskogo-ekonomicheskogo-soyuza.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

²²⁰ Информация об актах органов ЕАЭС с указанием достигнутого интеграционного эффекта в сфере агропромышленного комплекса, подготовленных Департаментом агропромышленной политики ЕЭК за период с января 2015 г. по декабрь 2019 г. URL: <https://eec.eaunion.org/comission/department/>

мента в реализацию поставленных задач. Однако интеграционный эффект оценивается преимущественно как предполагаемые выгоды, а не оценка уже достигнутых, с опорой на экспертные оценки.

Согласованная агропромышленная политика в ЕАЭС является достаточно результативной. Все мероприятия, запланированные в Плане мероприятий по реализации Концепции согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств — членов Таможенного союза и Единого экономического пространства²²¹, были выполнены в срок. Ключевым фактором в данном случае является тот факт, что направления интеграции и компетенции ЕЭК четко закреплены Договором о ЕАЭС.

При этом отдельно стоит оценить эффективность принятых мер. Большую долю работы ЕЭК в рамках агропромышленной политики занимает подготовка экспертно-аналитических материалов и рекомендательных документов. Поэтому наблюдается *проблема эффективности и правоприменения*, например, прогнозных балансов спроса и предложения. На данный момент прогнозы, составляемые Комиссией, носят рекомендательный характер, стороны не обязаны руководствоваться ими. Качество прогнозов и балансов напрямую зависит от полноты и своевременного предоставления ведомствами исходной информации.

Дальнейшее углубление интеграции в агропромышленной сфере, например, посредством реализации кооперационных проектов, уже не так четко регламентируется Договором. ЕЭК отводится координирующая роль при осуществлении государствами-членами совместной научно-инновационной деятельности в сфере агропромышленного комплекса, в том числе в рамках реализации государствами-членами межгосударственных программ. Данный вопрос в большей степени затрагивается Стратегией-2025 по мере развития проектного управления в рамках ЕЭК.

dep_agroprom/soglasovannaya-politika/informatsiya-o-realizatsii.php (дата обращения 26.03.2023).

²²¹ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 21 ноября 2014 г. № 94 «О плане мероприятий по реализации Концепции согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств — членов Таможенного союза и Единого экономического пространства». URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/14vr0094/> (дата обращения 26.03.2023).

В настоящее время практика кооперационных проектов в области сельского хозяйства развита умеренно. С одной стороны, разработаны и функционируют Евразийские технологические платформы, представляющие удобный инструмент для продвижения кооперационных проектов, подготовлена необходимая нормативно-правовая база для усиления кооперации в государствах — членах ЕАЭС. С другой стороны, сферы агропромышленного комплекса специфичны, интеграция в них может сдерживаться рядом внутренних обстоятельств. Особенность развития проектов в сельском хозяйстве определяется тем, что агропромышленные предприятия в большинстве своем низколиквидные, и их деятельность в высокой степени связана с риском. Поэтому им сложно получить поддержку от ЕАБР и ЕФСР. Например, на данный момент ЕАБР финансируется всего один проект в области АПК²²².

Важный вклад в повышение эффективности имплементации принимаемых решений внесло создание Совета по агропромышленной политике ЕАЭС, который создан для обеспечения эффективного взаимодействия министерств сельского хозяйства стран Союза при реализации согласованной агропромышленной политики. В его состав входят министры сельского хозяйства государств — членов ЕАЭС и члены Коллегии (министры) ЕЭК по промышленности и агропромышленному комплексу и техническому регулированию. Заседания Совета по АПК ЕАЭС проходят не реже одного раза в год. Значение Совета как площадки для оперативных переговоров также проявилось в условиях пандемии.

Договор о ЕАЭС заложил механизм разрешения споров стран ЕАЭС при проведении согласованной агропромышленной политики. Согласно Договору, споры в первую очередь разрешаются путем проведения переговоров и консультаций при участии Комиссии. Если спор не будет урегулирован путем переговоров и консультаций в течение 60 календарных дней с даты официальной письменной просьбы об их проведении, направленной государством-членом, инициировавшим спор, государству-члену, выступающему в качестве ответчика, то государство-член, являющееся истцом, имеет право обратиться в Суд Союза. При направлении официальной письменной просьбы

²²² Евразийский банк развития. URL: <https://eabr.org/projects/eabr/> (дата обращения 26.03.2023).

о проведении переговоров и консультаций государство-член, являющееся истцом, в течение 10 календарных дней с даты направления такой просьбы информирует об этом Комиссию.

Коллегией ЕЭК принята Рекомендация № 6 «О Порядке организации и проведения переговоров и консультаций по спорам, связанным с реализацией согласованной (скоординированной) агропромышленной политики, включая вопросы государственной поддержки сельского хозяйства». Принятие Коллегией ЕЭК Порядка позволяет организовать взаимодействие уполномоченных органов государств-членов в целях досудебного урегулирования споров, связанных с реализацией согласованной (скоординированной) агропромышленной политики, включая вопросы государственной поддержки сельского хозяйства.

Данная сфера является чувствительной для государств-членов, проблему составляет риск расширения использования протекционистских мер по чувствительным сельхозтоварам и усиления торговых конфликтов внутри ЕАЭС (из-за пересекающейся структуры экспорта). Протекционизм в сфере сельского хозяйства уже неоднократно наблюдался на уровне Союза. В качестве ярких примеров можно привести разногласия между Казахстаном и Кыргызстаном, Россией и Беларусью.

Выводы и рекомендации

1. Реализация согласованной агропромышленной политики в ЕАЭС в большинстве своем опирается на Договор о ЕАЭС, а также Стратегию-2025 и план по ее реализации. Актуальный общий стратегический документ по направлению отсутствует (Стратегия развития и углубления интеграции в агропромышленной сфере так и не была принята). В документах акцент все больше делается на вопросах независимости и устойчивости АПК, развития кооперации.

2. Отчеты ЕЭК по согласованной агропромышленной политике содержат информацию о выполненных мероприятиях, без оценки вклада в реализацию задач Союза. Отсутствие комплексного отчета по направлению также связано с отсутствием актуального общего стратегического документа.

3. Согласованная агропромышленная политика в ЕАЭС является умеренно результативной. Все запланированные меро-

приятия в рамках компетенции ЕЭК выполняются. Ключевым фактором в данном случае является тот факт, что направления интеграции и компетенции ЕЭК четко закреплены Договором о ЕАЭС. При этом реализация кооперационных проектов является менее результативным аспектом работы Комиссии.

4. Компетенции ЕЭК и государств-членов в области проведения агропромышленной политики четко определены Договором о ЕАЭС, что способствует эффективности имплементации достигнутых договоренностей. Значительную часть работы ЕЭК занимает сбор информации от государств-членов, проведение мониторинга и подготовка информационно-аналитических материалов, поэтому эффективность реализации согласованной агропромышленной политики ЕАЭС зависит не только от полноценной имплементации решений на национальном уровне, но и от полноты и качества предоставляемой национальными уполномоченными органами в ЕЭК информации в срок. Эффективность имплементации повышается за счет функционирования Совета по АПК.

5. Данная сфера является чувствительной для государств-членов, проблему составляет риск расширения использования протекционистских мер по чувствительным сельхозтоварам и усиления торговых конфликтов внутри ЕАЭС (из-за пересекающейся структуры экспорта). Поэтому Договор о ЕАЭС заложил механизм разрешения споров стран ЕАЭС при проведении согласованной агропромышленной политики.

6. ЕЭК ведет активную работу по развитию сотрудничества с международными организациями и странами, заключая меморандумы о взаимопонимании. Наличие и эффективное выполнение плана по реализации меморандума с ФАО ООН является позитивным примером.

3.1.4. Промышленная кооперация: базовый элемент экономической безопасности

Предпосылки и основания

Промышленное сотрудничество в качестве традиционных направлений интеграции является одной из важнейших сфер межправительственной компетенции ЕАЭС. С 2015 г. проводится согласованная промышленная политика, которая предполагает

гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза, декларированных в Договоре о ЕАЭС.

Статья 92 Договора предусматривает, что страны Союза «самостоятельно разрабатывают, формируют и реализуют национальные промышленные политики, в том числе принимают национальные программы развития промышленности и иные меры промышленной политики». Вместе с тем, несмотря на заявленную автономность национальных программ, государствами-членами разработана и достаточно успешно реализуется межгосударственная стратегия промышленной кооперации. Конкретные шаги по реализации промышленной повестки отражены в двух редакциях Основных направлений промышленного сотрудничества (ОНПС), утвержденных в 2015 и 2021 гг.²²³ Согласно документу в редакции 2021 г., «целью промышленного сотрудничества в рамках Союза являются ускорение и повышение устойчивости промышленного развития на основе эффективного и взаимовыгодного сотрудничества государств-членов для построения современной, интеллектуальной, конкурентоспособной на мировом рынке экономики Союза». Достижение этих целей к 2025 г. с учетом имеющихся результатов и текущего уровня промышленного сотрудничества в рамках Союза, национальных приоритетов развития государств-членов, существующих вызовов и вероятных рисков требует решения определенных задач. Среди них: стимулирование опережающего роста промышленного производства, повышение конкурентоспособности предприятий государств-членов, продвижение экспорта, переход на новый уровень технологического развития промышленного производства путем совместного стимулирования инновационного развития и цифровой трансформации промышленности и ряд других²²⁴.

²²³ Решение Евразийского межправительственного совета от 8 сентября 2015 г. № 9 «Об Основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза». URL: http://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0148480/icd_10092015_9 (дата обращения 26.03.2023).

²²⁴ Подробнее см.: Решение Евразийского межправительственного совета от 30 апреля 2021 г. № 5 «Об Основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза до 2025 г.». URL:

3. Оценка эффективности и перспектив работы наднациональных механизмов в ЕАЭС

В 2015–2022 г. странам в значительной степени удалось углубить кооперацию и достигнуть интеграционных договоренностей по следующим направлениям:

- снижение барьеров на пути движения промышленной продукции, формирования общего рынка и промышленной кооперации в целом;
- сближение подходов в области единых правил предоставления промышленных субсидий (Приложение № 28 к Договору о ЕАЭС);
- утверждение перечня чувствительных товаров, по которым осуществляется переход от конкурентного поведения к кооперации;
- определение приоритетных секторов для промышленного сотрудничества внутри Союза;
- инструментарий ЕАЭС в области промышленного и инновационного развития;
- стимулирование развития совместной экспортной деятельности.

Одним из наиболее успешных проектов, отражающих общее стратегическое видение промышленной политики, стала созданная в 2020 г. Карта индустриализации. В настоящий момент Карта размещена на отдельном веб-портале и состоит из трех разделов²²⁵. В первом из них («Крупные реализуемые и планируемые инвестиционные проекты») интегрирована информация о крупных реализуемых и планируемых инвестиционных проектах и проектах, значимых для соответствующих отраслей промышленности. Сейчас это 180 крупных проектов в 18 отраслях. Второй раздел («Технологические направления для импортозамещения») объединяет порядка 600 технологических направлений по более чем 20 отраслям промышленности, по которым в ЕАЭС необходимо импортозамещение и где есть предприятия, готовые участвовать в реализа-

http://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01429192/err_30042021_5 (дата обращения 26.03.2023).

²²⁵ Карта индустриализации ЕАЭС. URL: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOTMzOGJiYWVtMzA0MC00Y2FjLWlyMmEtMmZjNTQ3ZDQ1NDgzIiwidCI6IjA2MzgxYjVhLWRlZDAtNDZjNyliNGZiLTRkNTdhOWRlYTdjNCIsImMiOjI9&pageName=ReportSection0a1e8400600395400e70> (дата обращения 26.03.2023).

ции соответствующих проектов. Третий раздел («Промышленная продукция с наиболее высокими объемами импорта») составляют товарные позиции, наиболее значимые по объему импорта на единую таможенную территорию Союза. Именно по ним идет наиболее активная импортозамещающая работа, что особенно важно в условиях высокого санкционного давления на российскую и белорусскую промышленность.

Для активизации работы по разработке финансовых и нефинансовых мер поддержки экспорта, в том числе совместно произведенной продукции, ЕМПС в октябре 2020 г. было принято распоряжение «О совместных мерах развития экспорта»²²⁶. В соответствии с этим решением Евразийской комиссии и правительствам входящих в Союз государств поручено разработать инструменты поддержки экспорта. Такие инструменты должны включать кредитные, страховые и нефинансовые меры поддержки. Этот механизм может быть дополнен частичной компенсацией процентных ставок по кредитам экспортерам на национальном уровне. В начале ноября 2022 г. ЕЭК приняла перечень дополнительных мероприятий, включая рекомендации по продвижению промышленной продукции государств Союза на рынки третьих стран. Рекомендации являются маркетинговой информацией для испытательных лабораторий стран Союза с точки зрения экспортного потенциала промышленной сферы ЕАЭС²²⁷.

В реализации промышленной политики участвует широкий круг представителей профильных ФОИВ государств ЕАЭС, бизнеса и экспертов. В частности, эксперты представлены в рамках рабочих групп профильных департаментов ЕЭК²²⁸ в области выявления препятствий, и в целом — в обсуждении проблемных вопросов, пре-

²²⁶ Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 9 октября 2020 г. № 21 «О совместных мерах развития экспорта». URL: http://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01429045/eng_06112020_21 (дата обращения 26.03.2023).

²²⁷ В ЕАЭС договорились о дополнительных мерах по продвижению промышленности в третьи страны // Новости. ЕЭК. 2022. 2 ноября. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/v-eaes-dogovorilis-o-dopolnitelnykh-merakh-po-prodvizheniyu-promproduktsii-v-treti-strany/> (дата обращения 26.03.2023).

²²⁸ Также эксперты принимают участие в работе Консультативного комитета по промышленности и Рабочей группы высокого уровня по импортозамещению.

пятствующих промышленной кооперации в рамках Союза. В экспертную повестку, сопровождающую реализацию промышленной политики, активно вовлечены представители НИУ ВШЭ.

Отдельно следует отметить высокий уровень транспарентности и подотчетности интеграционных процессов в данной сфере. Абсолютное большинство документов доступно в профильных разделах сайтов ЕАЭС и ЕЭК. В том числе специальный раздел по устранению препятствий на пути движения промышленных товаров на общем рынке ЕАЭС²²⁹, цифровая платформа инвестиционных проектов²³⁰, проекты документов, находящихся в процессе согласования²³¹.

Проблемы и риски

С учетом усложняющихся условий функционирования мировой экономики, нарастающих геополитических рисков и санкционного давления на Россию и Беларусь, а также в контексте продолжающихся технологических трансформаций, разработка и принятие всеми странами ЕАЭС единого видения развития промышленности является необходимым условием дальнейшего углубления интеграционных процессов.

В целом существующие риски можно условно разделить на три группы — риски внутреннего доверия, риски внешнего воздействия и риски изначального дисбаланса в структуре ЕАЭС. Выработка общих подходов к реализации промышленного потенциала Союза позволит повысить устойчивость экономик государств-членов к экзогенным факторам и проявлениям, обнаружить и задействовать окна возможностей как в рамках внутрисоюзного взаимодействия, так и на международной арене, выработать стратегии эффективного развития национальных экономик в соответствии с интересами каждого из государств Союза.

²²⁹ Устранение препятствий на пути движения промышленных товаров на общем рынке ЕАЭС // ЕЭК. URL: https://eec.eaunion.org/comission/departement/dep_prom/barer_ustr/ (дата обращения 26.03.2023).

²³⁰ Инвестиционные проекты: цифровая платформа. Цифровая платформа инвестиционных проектов России и стран ЕАЭС. URL: <https://investprojects.info/basebuilding/index> (дата обращения 26.03.2023).

²³¹ Проекты документов // ЕЭК. URL: https://eec.eaunion.org/comission/departement/dep_prom/projects (дата обращения 26.03.2023).

В ряде случаев процессы замедлялись в ходе обсуждения между различными ветвями власти на национальном уровне. В основном это наблюдалось при утверждении документов, регламентирующих механизмы и объемы государственной поддержки, оказываемой государствами — членами ЕАЭС национальным промышленным предприятиям. Признавая положительный эффект здоровой конкуренции на рынке ЕАЭС, в ряде случаев государственная поддержка, оказываемая государствами Союза своим национальным промышленным предприятиям, приводила к искажению конкуренции и нарушению баланса интересов производителей. Именно поэтому в целях исключения неравной конкуренции, возникающей вследствие господдержки, в ОНПС заложен такой механизм, как «чувствительные товары». Под этим термином подразумеваются товары с высоким уровнем конкуренции между производителями из различных государств объединения²³². Профильные подразделения ЕЭК (прежде всего Департамент промышленной политики) на постоянной основе проводят мониторинг соблюдения государствами-членами порядка, в ходе которого неоднократно выявлялись случаи принятия нормативных документов в отношении чувствительных товаров без проведения предусмотренной процедуры предварительного информирования партнеров. Эта проблема до сих пор остается одной из самых сложных при проведении согласованной промышленной политики ЕАЭС. Однако в последние два года наметились признаки улучшения ситуации. Данные мониторингов свидетельствуют, что ситуация по информированию о принимаемых в государствах-членах проектах актов в отношении чувствительных товаров постепенно улучшается.

Тревожным сигналом стала неблагоприятная тенденция, зафиксированная в области статистики импорта в последние годы. В настоящее время импорт промежуточных товаров государствами ЕАЭС из третьих стран более чем в 5 раз превышает объемы взаимных поставок такой продукции внутри Союза. По оценкам

²³² Решение Евразийского межправительственного совета от 30 апреля 2021 г. № 5 «Об Основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза до 2025 г.». URL: http://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01429192/err_30042021_5 (дата обращения 26.03.2023).

экспертов, это свидетельствует об ослаблении экономической и технологической взаимозависимости между странами.

Также необходимо учитывать, что в отдельных отраслях производители стран Союза являются конкурентами. Например, в производстве зерноуборочных комбайнов белорусский Гомсельмаш и российский Ростсельмаш обладают высоким уровнем компетенции и предлагают сельхозпроизводителям высокопроизводительную конкурентоспособную технику. Белорусский МАЗ и российский КамАЗ конкурируют в сфере производства грузовых автомобилей. В то же время очевидным конкурентным преимуществом в производстве металлургической продукции обладают Россия и Казахстан, имеющие богатую сырьевую базу и металлургические производственные мощности.

Выводы и рекомендации

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в данной области сотрудничества интеграция пока не вышла на уровень полноценного наднационального регулирования. В то же время для промышленной кооперации стран характерны высокий уровень транспарентности и подотчетности, а также активная вовлеченность научно-экспертного сообщества. Ситуация здесь выгодно отличается от других (проблемных) зон интеграции высоким уровнем практической значимости и работающими кооперационными проектами с определенными экономическими и социальными эффектами. За последнее время развитие направления промышленной кооперации и импортозамещения в ЕАЭС свидетельствует о потенциальной готовности достаточно быстро принимать совместные решения по важным направлениям промышленного сотрудничества, в том числе в высокотехнологичных сферах. Усиление кооперационных процессов в области производства наиболее чувствительных товаров — одна из основных задач ЕЭК.

Одним из важнейших направлений сотрудничества также является дальнейшая разработка финансовых и нефинансовых мер поддержки экспорта, в том числе совместно произведенной продукции.

Соответствующее распоряжение ЕМПС (октябрь 2020 г.)²³³ нуждается в пересмотре в условиях кардинальных геоэкономических изменений за последний год. В частности, должным быть усилен механизм кредитных, страховых и нефинансовых мер поддержки, а также дополнен частичной компенсацией процентных ставок по кредитам экспортерам на национальном уровне. Кроме того, в соответствии с развивающимися переговорными треками о создании ЗСТ целесообразно расширить перечень дополнительных мероприятий по продвижению промышленной продукции государств Союза на рынки третьих стран.

В современных условиях основные принципы формирования и реализации промышленной политики тесно связаны с экономической безопасностью ЕАЭС и государств-членов. Поэтому общие стратегические вопросы по этому направлению выносятся на верхние институциональные уровни интеграции (ЕМПС, ВЕЭС), однако эффективное развитие по ряду направлений (кластерная политика, умная межрегиональная специализация) должны опираться именно на региональные проекты и инициативы. В этом случае интеграционные эффекты также будут носить более конкретный, локальный характер: создание новых рабочих мест, повышение экономического потенциала города/района/области, укрепление социально-экономической «связанности» территорий.

В ряде случаев эффективным может быть перенос на региональный уровень элементов скоординированной политики в целях повышения конкурентоспособности государств-членов и всего Союза на внешних рынках. Регионам следует развивать узкие направления специализации, дополняющие друг друга, в том числе в рамках ОНПС, выстраивать устойчивые элементы цепочек создания стоимости с учетом развитых сегментов обрабатывающих производств и сфер, в которых накоплены значительные конкурентные преимущества.

Хорошим примером может быть ориентация на передовые практики в области кластерной политики, учитывающие европей-

²³³ Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 9 октября 2020 г. № 21 «О совместных мерах развития экспорта». URL: http://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01429045/err_0611202021 (дата обращения 26.03.2023).

ский опыт (Европейская платформа сотрудничества кластеров, Платформа умной специализации, Европейская обсерватория по кластерам и промышленным изменениям и др.). Учет подобных практик последних 10–15 лет позволяет обеспечивать руководство с помощью информации, картографических инструментов и анализа перспектив кластерной политики для содействия разработке политики на основе фактических данных. Представляется перспективным создание Евразийской кластерной платформы, которая может эффективно сочетаться с приоритетами ЕАЭС в области инновационного сотрудничества и цифровизации промышленности, взаимодействия в рамках евразийских технологических платформ, углубления сотрудничества в сфере деятельности объектов индустриально-инновационной инфраструктуры.

Вместе с тем достаточно высокая степень межправительственного сотрудничества в данной области пока имеет известные «зоны уязвимости». Прежде всего, это прямая поддержка, оказываемая государствами Союза своим национальным промышленным предприятиям. Часто она не согласуется на уровне органов ЕАЭС и приводит к искажению конкуренции и нарушению баланса интересов производителей.

До сих пор не разработан наднациональный механизм поддержки экспорта промышленной продукции, совместно произведенной в ЕАЭС, в третьи страны. Согласованное движение в этом направлении, разработка такого механизма и обязательная наднациональная координация мер господдержки способны значительно углубить интеграцию в области промышленной политики.

Важная роль в формировании долгосрочной промышленной политики отводится обеспечению инновационной модели развития промышленности и ее синхронизации в масштабах ЕАЭС. Достижение такого уровня интеграции требует прежде всего решения проблем в научно-технологической сфере на национальных уровнях. Поэтому необходимо укреплять связь между фундаментальными и прикладными исследованиями, постоянно повышая результативность исследовательской и научно-технической деятельности, в том числе за счет увеличения внутренних расходов на НИОКР. Особенно заметен данный разрыв в сравнении со странами ОЭСР, где темпы роста НИОКР в сопоставимых ценах

в 2013–2019 гг. составили 3,41%²³⁴. Важно поставить задачи инновационной деятельности предприятий Союза в первоочередной приоритет, обеспечив сбалансированный спрос на передовые решения внутри стран, повысить показатели разработки и внедрения технологических инноваций, стимулировать инвестиции в инновационно-емкие сектора и промышленные технологии со стороны частного бизнеса, в том числе через использование механизма евразийских инновационных технологических платформ.

3.2. Перспективы работы наднациональных механизмов в «новых» направлениях интеграции

3.2.1. Наука: на пути формирования евразийской «территории инноваций»

Предпосылки и основания

Поскольку интеграция в области науки, технологий и инноваций (НТИ) изначально не заложена в базовый Договор о ЕАЭС, процессы в этом сегменте сотрудничества носят характер «договоряющегося развития». Основную работу по данным направлениям ведет Научно-технический совет (НТС) при Председателе Коллегии ЕЭК, действующий с 2020 г. как открытая дискуссионная и совещательная площадка для обсуждения с научной и экспертной точек зрения широкого круга вопросов с фокусом на тематику НТИ. Деятельность НТС способствует совершенствованию работы ЕЭК, связанной с научными исследованиями и проектами, тем более что в настоящее время в Комиссии отсутствуют департаменты и отделы, непосредственно отвечающие за интеграцию в этих сферах. В работу активно вовлечены представители национальных академий наук государств-членов²³⁵.

²³⁴ Доклад о приоритетах и долгосрочном прогнозе научно-технического развития Евразийского экономического союза. М., 2002. URL: https://eec.eaunion.org/upload/clcr/doklad_8.2.1.pdf (дата обращения 26.03.2023).

²³⁵ См., например: Протокол 6-го заседания президиума Научно-технического совета от 20 июня 2022 г. URL: https://eec.eaunion.org/upload/medialibrary/827/Protokol-6_NTS-Minsk.pdf (дата обращения 26.03.2023).

Одно из важнейших направлений деятельности НТС в настоящее время — работа над проектом международного Договора по научно-техническому сотрудничеству стран ЕАЭС, предусмотренного в Стратегии-2025. В этом же документе декларируется необходимость объединения усилий для стимулирования проведения совместных научно-исследовательских работ.

В Плате мероприятий по реализации Стратегии-2025 в разделе «формирование предложений по научно-технологическому сотрудничеству», в частности, предусмотрены:

- разработка рекомендаций по научно-техническому развитию;
- реализация согласованных государствами-членами совместных программ и высокотехнологичных проектов с привлечением международных институтов развития — ЕАБР, ЕФСР²³⁶.

Предусматриваются мониторинг и внедрение технологических разработок инновационных компаний и внедрение современных методов технологического прогнозирования в целях информационного обеспечения развития экономик государств-членов на передовой технологической основе (до 31 декабря 2022 г.)²³⁷. Также (п. 8.2.5 Плана) намечено формирование национальных баз данных информации по науке, в том числе технологий, по единому межгосударственному кодификатору. В Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС поставлена амбициозная задача формирования «территории инноваций» и стимулирования научно-технических прорывов²³⁸.

²³⁶ Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 5 апреля 2021 г. № 4 (ред. от 23 сентября 2022 г.) «О плане мероприятий по реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_384199 (дата обращения 26.03.2023).

²³⁷ Этот пункт плана предусматривает проведение форсайт-сессий по сценариям научно-технологического прорыва, а также выработку рекомендаций по внедрению современных методов технологического прогнозирования.

²³⁸ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза от 6 декабря 2018 г. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01522031/ms_10122018 (дата обращения 26.03.2023).

В течение 2022 г. были приняты три рекомендации Коллегии ЕЭК, усиливающие нормативно-правовую базу в области НТИ:

- Рекомендация от 24 июня 2022 г. № 26 «О приоритетах и долгосрочном прогнозе научно-технического развития Евразийского экономического союза»;
- Рекомендация от 28 июня 2022 г. № 27 «О внедрении современных методов технологического прогнозирования»;
- Рекомендация от 13 сентября 2022 г. № 38 «О едином межгосударственном кодификаторе для формирования национальных баз данных по науке, в том числе по технологиям».

В процессе гармонизации правовых основ научно-технической политики стран ЕАЭС был проведен мониторинг и анализ национальных программ повышения квалификации исследователей, включая магистрантов и аспирантов, действующих в государствах интеграционной «пятерки». Соответствующий доклад был одобрен ЕЭК в сентябре 2022 г., а в настоящее время также ведется разработка Программы повышения квалификации исследователей посредством взаимных стажировок в научных организациях и вузах государств — членов ЕАЭС²³⁹. В России в рамках проектов по популяризации достижений евразийской интеграции (под кураторством Министерства экономического развития РФ) продолжается работа по рассмотрению возможностей и создания системы грантовой поддержки обучения и научной деятельности для граждан. Представляется, что разработка аналогичных подходов на национальном уровне в других странах Союза необходима для эффективного решения интеграционных задач в сфере НТИ, поставленных на межправительственном уровне.

Наконец, важность развития технологического потенциала стран — членов Союза подчеркивается и в обращении Президента РФ к главам государств в связи с принятием в 2023 г. председательства России в органах ЕАЭС²⁴⁰. Объединение усилий в разработке

²³⁹ Программу повышения квалификации исследователей разработают в ЕАЭС // Новости. ЕЭК. 2022. 13 сентября. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/programmuy-povysheniya-kvalifikatsii-issledovateley-razrabotayut-v-eaes/> (дата обращения 26.03.2023).

²⁴⁰ Обращение Президента РФ В.В. Путина к главам государств — членов Евразийского экономического союза. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/126/events/70380> (дата обращения 26.03.2023).

и внедрении передовых научно-технических решений в ведущие сектора экономики будет способствовать достижению подлинной независимости и самодостаточности в этой области, особенно необходимой на фоне жесткого санкционного давления на экономики России и Беларуси. В свою очередь Михаил Мишустин призвал в год российского председательства всех участников «пятерки» к более активной работе по достижению технологического суверенитета. Это вопрос безопасности критически значимой инфраструктуры, динамичного развития отраслей экономик, улучшения качества жизни людей, — подчеркнул российский премьер²⁴¹.

Проблемы и риски

Как отмечалось выше, в Договоре о ЕАЭС отсутствуют базовые положения о научно-техническом сотрудничестве, которые позволили бы регулировать инновационное взаимодействие стран союза. Предельно кратко сотрудничество прописано только в области охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности (включая вопросы гармонизации законодательства и защиты интересов обладателей этих прав). Декларируется общая поддержка научного и инновационного развития; совершенствование механизмов коммерциализации и использования объектов интеллектуальной собственности, а также рамки их правового режима. На уровне ЕЭК эта проблема осознается. Как отмечается в докладе об интеграционных процессах в ЕАЭС, «в том, что касается реакции Союза на научно-технологический вызов, следует отметить, что она весьма ограничена, поскольку правовая основа для сотрудничества минимальна, интеграционные инструменты и механизмы не определены, Договор о Союзе содержит лишь отдельные фрагментарные нормы, но не предусматривает программу интеграции в этой области»²⁴². Однако при этом остается не-

²⁴¹ Башлыкова Н. Связанные одной сетью: ЕАЭС намерен добиться технологического суверенитета // Известия. 2023. 3 февраля. URL: <https://iz.ru/1464583/natalia-bashlykova/sviazannye-odnoi-setiu-eaes-nameren-dobitsia-tekhnologicheskogo-suvereniteta> (дата обращения 26.03.2023).

²⁴² Доклад о реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза. 2016. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/fe8/Doklad-integratsiya.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

востребованным опыт предшествующих стадий интеграции. Еще в период функционирования ЕврАзЭС была разработана Концепция основ законодательства об инновационной деятельности²⁴³, которые устанавливали единые нормы и принципы правового регулирования построения и функционирования наднациональной инновационной системы.

Пока в рамках ЕАЭС до сих пор не согласован базовый договор, регламентирующий вопросы межгосударственного научно-технического сотрудничества, в настоящее время нельзя говорить о полностью сформированной единой политике в этой области. Все еще в стадии создания находится Фонд по делам экономического и научно-технического сотрудничества, хотя он входил в перечень наднациональных структур (необходимых для развития ЕАЭС), который был сформирован еще в 2014 г. Фонд должен наполняться за счет вкладов стран Союза, а его средства будут использоваться для финансирования перспективных проектов, содействия в решении разнообразных нормативных, налоговых, экологических и других задач в экономике и сфере НТИ. Важно отметить, что задачи научно-технологического развития имеют также отраслевой разрез и устанавливаются для нескольких важных областей интеграционного сотрудничества: прежде всего промышленности, агропромышленного комплекса и транспорта. В ряде случаев такой горизонтальный характер НТИ повестки может замедлять имплементацию, поскольку требует как дополнительных согласований внутри ЕЭК, так и сложной межведомственной координации.

Еще в 2016 г. в ЕАЭС намечено создание евразийских технологических платформ по различным направлениям. Некоторые из них уже работают. Однако большинство проектов по-прежнему требует практической реализации и большей степени согласования действий государств-членов.

Следует отметить и недостаточность синхронизации на уровне международного сотрудничества. Здесь успехи наблюдаются только в области НТИ-кооперации с некоторыми странами СНГ в

²⁴³ Одобрена Постановлением Бюро Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС от 4 апреля 2008 г.

рамках действующей Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств-участников до 2030 г.²⁴⁴

Наконец, объективная трудность современного этапа состоит в том, что эффективность научно-технического сотрудничества напрямую связана с формированием на уровне государств — членов ЕАЭС платежеспособного спроса на результаты научных исследований и технологических разработок. Такой спрос должен стимулироваться как системой госзаказа, так и грантовыми механизмами, в том числе на основе международной кооперации. Перечисленные условия существенно затрудняются текущими обстоятельствами, связанными с нарастающими геополитическими рисками, экономической рецессией и усилением тенденции к изоляции НТИ-сферы ведущего государства Союза от передовых, прежде всего европейских, международных практик.

Выводы и рекомендации

Высокая степень транспарентности и активное привлечение представителей экспертного и научного сообщества, в том числе по линии национальных академий наук, придают существенный интеграционный импульс данному направлению интеграции. Несмотря на то что оно относится к новым сферам сотрудничества, за последние два года сформировался ряд предпосылок для достаточной эффективности принятия наднациональных решений. В качестве рамочных долгосрочных целей развития интеграционных процессов провозглашены формирование евразийской «территории инноваций» и стимулирование научно-технических прорывов. При этом реальное сотрудничество развивается в логике последовательных и постепенных шагов. В том числе достигнут консенсус в области приоритетов и необходимости долгосрочного прогноза научно-технического развития ЕАЭС, принятия межгосударственного кодификатора для формирования национальных баз данных по науке и технологиям, запуска Программы повышения квалификации исследователей. Положительная динамика и быстрое поступатель-

²⁴⁴ Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств — участников СНГ на период до 2030 г. URL: <https://cis-viniti.ru/docs/ru/mezhgosudarstvennaja-programma-innovacionnogo-sotrudnichestva-CIS-2030.pdf> (дата обращения 26.03.2023).

ное развитие отчасти объясняются определенной деполитизацией сферы НТИ и образовательного сотрудничества. Для сохранения максимально деполитизированного характера кооперации на этом направлении целесообразно и далее придерживаться курса на совместные проекты и постепенное углубление интеграции. Решение наиболее трудных для данного направления вопросов — об источниках и механизмах финансирования совместных научных проектов и исследований, определения приоритетов евразийской научной повестки — неизбежно и необходимо уже в ближайшее время. При всей сложности это должно способствовать «обкатке» механизмов реального взаимодействия и конструктивного решения возможных споров в данной области.

На современном этапе, в условиях вызовов Четвертой промышленной революции ЕАЭС необходима значительно большая глубина научно-технологической интеграции с опорой на человеческий капитал и одновременным развитием институциональной среды. Решение этой задачи невозможно без объединения научно-технологических комплексов и формирование Единой (евразийской) инновационной системы. Пока же кооперация в сфере НТИ развивается преимущественно в границах СНГ, в частности, между Россией и Беларусью. Остальные страны Союза не полностью используют интеграционный потенциал в этих областях, сохраняя существенные различия в масштабах и результативности сферы НТИ. Недостаточно представлены в глобальном (даже в масштабах Большой Евразии) научном пространстве и объекты исследовательской инфраструктуры стран ЕАЭС. Между тем необходимостью является не просто двусторонняя кооперация, а создание в перспективе общего научно-технологического пространства, являющегося незаменимым элементом гуманитарного, информационного и промышленного сотрудничества в ЕАЭС. Кооперация в сфере НТИ должна коррелировать и с процессами цифровой трансформации Союза. Для успешной реализации научно-технических программ государств необходимо дорабатывать систему эффективного регулирования финансирования совместных кооперационных проектов в области науки и технологий, пересмотреть принципы функционирования научного пространства ЕАЭС, которое должно быть многовекторным и по-настоящему интеграционным.

Большинство инициатив проектного характера (например, Интеллектуальная система анализа научно-технологических трендов в ЕАЭС), а также провозглашенная конечная цель — формирование евразийской «территории инноваций» и стимулирование научно-технических прорывов — возможны только при усиленной кооперации на наднациональном уровне. Вместе с тем отдельные направления НТИ-сотрудничества (создание устойчивой локальной научной инфраструктуры, формирование «инновационных территорий») возможны и на региональных уровнях, в том числе в процессе создания научно-технологических кластеров, парков, иннополисов с учетом лучших зарубежных (в том числе азиатских — Китай, Южная Корея, Япония) практик.

Заслуживает внимания в ближайшей перспективе учреждение единого органа в сфере интеллектуальной собственности и выработка соответствующей стратегии развития рынка интеллектуальной собственности в ЕАЭС. Такая работа невозможна без тесного взаимодействия с международными институтами (прежде всего, ВОИС). И хотя в настоящее время это может быть затруднено причинами международно-политического характера, налаживание такого взаимодействия необходимо в будущем.

Проблема фрагментарности правовых основ сотрудничества в сфере НТИ может быть решена только после принятия Договора по научно-техническому сотрудничеству государств — членов ЕАЭС. Как представляется, в тексте этого документа должна учитываться новая геоэкономическая реальность и, соответственно, ограничения и возможности международной кооперации с третьими странами. Только таким образом можно преодолеть возникшие (вероятно, долгосрочные) ограничения на доступ к западным финансовым ресурсам, специализированным фондам институтов развития и многосторонним банкам, действующим глобально или в пределах целых регионов (Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Ассоциация банков России, Новый банк развития и др.), льготному кредитованию, грантам в рамках межгосударственных программ и конкурсов. Но важнейшей целью подготавливаемого Договора должно стать создание единого наднационального центра стратегического планирования и программного обеспечения научно-технологической интеграции в рамках ЕАЭС. Заслуживает внимания выдвинутая в свое время

инициатива белорусской стороны о включении в Договор о ЕАЭС отдельной статьи, определяющей направления сотрудничества стран-членов в научно-технической и инновационной сферах²⁴⁵.

Более чем своевременным представляется запуск приоритетного кооперационного проекта по разработке прогнозов научно-технологического развития на основе методологии форсайта. Его целью должно стать формирование системы научно-технологического прогнозирования Союза. Среди очевидных эффектов проекта можно назвать: координацию деятельности органов управления, научных центров, инновационных предприятий государств-участников, реализацию стратегии взаимовыгодного обмена знаниями, максимальное использование потенциала науки для социально-экономического развития и повышения конкурентоспособности ЕАЭС и составляющих его национальных экономик на глобальных рынках.

Экономический эффект интеграции может быть существенно усилен в процессе наднационального научно-технического обеспечения крупных инфраструктурных проектов, особенно с учетом полноценной реализации запланированных евразийских технологических платформ. Анализ лучших практик интеграции в этой области в ЕС показывает, что сотрудничество в сфере НТИ должно изначально идти по проектному пути, под зонтиком общих рамочных программ, усиливающих экономические и социальные эффекты. Практическую значимость данного направления усилило бы создание Интеллектуальной системы анализа промышленных и научно-технологических трендов в ЕАЭС (с использованием разработанной в НИУ ВШЭ системы iFORA), позволившей в числе прочего проводить анализ перспективных быстрорастущих рынков для ключевых секторов экономик стран — членов ЕАЭС, развитие которых влияет на повышение уровня экономического развития всего Союза и благосостояния граждан.

Необходимо обеспечение дальнейшей прозрачности работы инструментов научно-технического сотрудничества в ЕАЭС, аналогично тому, как осуществляются планирование и мониторинг ме-

²⁴⁵ Беларусь выступает за расширение научно-технического сотрудничества в ЕАЭС — Шумилин // Новости. БЕЛТА. 2020. 7 июля. URL: <https://www.belta.by/economics/view/belarus-vystupaet-za-rasshirenje-nauchno-tehnicheskogo-sotrudnichestva-v-eaes-shumilin-397579-2020> (дата обращения 26.03.2023).

роприятий на основе Рамочных программ ЕС по развитию научных исследований и технологий рамочных программ по научно-техническому сотрудничеству (позднее программы «Горизонт-2020» и программы «Европа-2030»), а также Рамочной программы БРИКС по научно-технологическому и инновационному сотрудничеству, существующей с 2016 г.²⁴⁶ Их особенностью также является многосторонний подход. Например, в программе БРИКС поддерживаются исследования, в которых участвуют представители минимум трех стран. Такой подход, позволяющий избежать дублирования двусторонних программ сотрудничества между отдельными странами, мог бы стать востребованным и на уровне ЕАЭС.

Тем не менее перспектива формирования Евразийского научного пространства, аналогичного научному пространству в рамках ЕС²⁴⁷, остается маловероятной, как минимум в среднесрочном горизонте планирования. Наиболее оптимальным подходом, особенно в условиях осложнения геополитической ситуации вовне и трудностей процесса согласования внутри ЕАЭС, остается стратегия постепенных шагов — реализации проектов и инициатив по наименее политически чувствительным направлениям, представляющим обоюдный интерес для всех стран Союза (аналогичных Программе повышения квалификации исследователей)²⁴⁸, формирования евразийских научных консорциумов²⁴⁹ и сетей, а также по пути реализации коллаборативных научных проектов и исследований в

²⁴⁶ BRICS STI Framework Programme. URL: <http://brics-sti.org/index.php?p=about> (дата обращения 26.03.2023).

²⁴⁷ См., например: A New European Innovation Agenda // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13437-A-New-European-Innovation-Agenda_en (дата обращения 26.03.2023).

²⁴⁸ Здесь хорошим примером для ЕАЭС также может стать европейский опыт платформы «Навыки и таланты», ориентированной на притяжение высококвалифицированных специалистов из стран вне ЕС. Подробнее см.: Skills and Talent // European Commission. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum/skills-and-talent_en (дата обращения 26.03.2023).

²⁴⁹ В настоящее время в ЕЭК идет разработка механизмов создания научно-технологических консорциумов для реализации совместных инфраструктурных проектов. См.: Заседание Коллегии ЕЭК 20 декабря 2022 г. URL: <https://eec.eaunion.org/news/events/zasedanie-kollegii-eek-20-dekabrya-2023-g/> (дата обращения 26.03.2023); Протокол 7-го заседания Президиума Научно-техни-

рамках совместной рамочной программы. При этом первостепенными являются вопросы разработки механизмов финансирования совместных научных проектов, а также определения приоритетных направлений НИИ повестки, что само по себе станет важным вкладом в разработку перспективных наднациональных подходов, а также в механизмы урегулирования споров и противоречий.

3.2.2. Образование: возможности и ограничения для евразийского образовательного пространства

Предпосылки и основания

Законодательство в сфере образования в странах — членах ЕАЭС проработано на высоком уровне, разработаны государственные программы, законы, указы, программы социально-экономического развития, национальные стратегии развития, концепции, прогнозы и др. В основных документах ЕАЭС отмечается важность научно-образовательного сотрудничества.

Сфера образования имеет огромный потенциал, который позволяет наладить многоуровневое сотрудничество между странами, гармонизировать и повысить эффективность образовательного сектора, развивать образовательную мобильность и обмен кадрами. Взаимодействие в рамках ЕАЭС дает уникальную возможность не только достичь таких целей, но и отработать на практике механизмы создания единого образовательного пространства (ЕОП), распространив его на формирующееся Большое Евразийское партнерство. Большинство стран — членов ЕАЭС имеют опыт участия в Болонском процессе (за исключением Кыргызской Республики, внедрившей, однако, уровни бакалавриата и магистратуры в национальную систему образования) и могут использовать его опыт, инструменты и практики для формирования Единого евразийского образовательного пространства, оставляя возможности присоединения для других стран.

Участие стран в международных проектах позволяет облегчить формирование ЕОП и выход на международный уровень. Напри-

ческого совета при председателе Коллегии ЕЭК. URL: https://eec.eaunion.org/upload/medialibrary/8cf/Protokol-7_NTS.pdf (дата обращения 26.03.2023).

мер, Международная программа ОЭСР по оценке образовательных достижений учащихся (PISA)²⁵⁰ реализуется в России и Казахстане. В 2022 г. в России была запущена Общероссийская оценка по модели PISA²⁵¹, основывающаяся на методологии и показателях международного проекта. Такой опыт участия может быть транслирован на пространство ЕАЭС.

Регулирование образования не входит в сферу наднациональной компетенции и в основном осуществляется на национальном уровне. В то же время с начала существования ЕАЭС образовательному сотрудничеству уделялось большое внимание²⁵².

Ориентация Союза на реализацию Целей устойчивого развития (ЦУР) позволяет обеспечить вклад стран ЕАЭС за счет охвата доступом к бесплатному и качественному начальному и среднему образованию; увеличения численности населения с востребованными на рынке труда навыками и навыками для осуществления предпринимательской деятельности. ПРООН отмечает, что в странах ЕАЭС обеспечивается высокий образовательный уровень населения (99,7%) от 15 лет и старше по сравнению со среднемировым (81,2%). Текущими тенденциями, соответствующими приоритетам ЦУР, является увеличение доли грамотного населения и численности студентов государств — членов Союза.

Меры и механизмы новой Стратегии-2025²⁵³ направлены на расширение перечня сфер экономического интеграционного взаимодействия и идентификацию подходов к отраслевым политикам в сфере образования. В качестве основных направлений работ выделяются: анализ сопоставимости систем и программ образования государств-членов; сближение квалификаций специалистов в

²⁵⁰ PISA // OECD. URL: <https://www.oecd.org/pisa/> (дата обращения 26.03.2023).

²⁵¹ *Курилова А.* Рособннадзор настраивает оценку образования по модели PISA на российский лад // Ведомости. 2022. 5 июля. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/07/05/929824-rosobrnadzor-provedet-pisa> (дата обращения 26.03.2023).

²⁵² *Макеева А.* Образование в Евразийском экономическом союзе профинансирует бизнес // Коммерсантъ. 2016. 23 ноября. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3151016> (дата обращения 26.03.2023).

²⁵³ Решение Высшего евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «О стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.».

разных видах профессиональной деятельности; расширение сетевого взаимодействия вузов при реализации образовательных программ; обеспечение информационной доступности официальных документов об образовании. Включение сферы образования в новую Стратегию и план по ее реализации официально закрепило сферу образования как приоритетное направление.

В завершающей стадии разработки находится проект создания консорциума научно-образовательных сетей стран ЕАЭС с участием Министерства науки и высшего образования РФ, направленный на формирование единого международного пространства образования и науки²⁵⁴ на базе Национальной исследовательской компьютерной сети (НИКС)²⁵⁵.

Проблемы и риски

В связи с тем, что вопросы сферы образования чаще всего отсутствуют в основных документах ЕАЭС или декларируются, но не имплементируются, страны не заинтересованы в реализации совместных проектов и инициатив, развитии взаимодействия и поддержке кооперационных процессов. Основной проблемой реализации целей Стратегии-2025 в области образования является расхождение между целями и недостаточной динамикой процессов сотрудничества, а также необходимым финансированием, вопросы предоставления которого до сих пор не решены.

Многие вопросы, требующие решения, переносятся из года в год. Например, много лет обсуждалась возможность создания и функционирования Евразийского сетевого университета, хотя конкретные шаги были сделаны только в 2022 г. Реализация целей, поставленных в Стратегии-2025, придала новый импульс для разрешения текущей ситуации, в связи с чем было инициировано его соз-

²⁵⁴ Проект Евразийского консорциума научно-образовательных сетей готовится к старту // Минобрнауки России. 2022. 29 октября. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/41795/> (дата обращения 26.03.2023).

²⁵⁵ Единую научно-образовательную сеть для интеграционного проекта стран ЕАЭС создадут на базе НИКС // Минобрнауки России. 2022. 3 августа. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/37547/> (дата обращения 26.03.2023).

дание²⁵⁶ для формирования безбарьерной образовательной среды, а именно утверждены Положение о Евразийском сетевом университете и его управляющих органах и план работы на 2022/2023 г.

На наднациональном уровне отсутствует активная деятельность по сопряжению образовательных секторов и политик стран-членов. Низкий уровень институализации является барьером для обеспечения продуктивного сотрудничества в образовательном секторе. Основное регулирование осуществляется на национальном уровне и уровне организаций в виде следующих форматов: консорциумы вузов²⁵⁷, двусторонние партнерства вузов, сетевые университеты, образовательные программы и мероприятия²⁵⁸.

Отсутствие общей квалификационной рамки для обеспечения сопоставимости образовательных ступеней и программ, общих подходов к мониторингу и оценке качества образования, слабая координация различных форматов научно-образовательного сотрудничества между собой, дублирование функций, недостаточное наполнение данных форматов реально работающими кооперационными проектами (наиболее часто упоминаемая проблема, в частности — отсутствие собственной масштабной евразийской программы академической мобильности) остаются проблемными областями взаимодействия.

Любое направление работ на этапе разработки политических и нормативных аспектов, касающихся дальнейшего развития сектора, требует вовлечения широкого круга акторов, начиная с го-

²⁵⁶ Ведущие вузы стран ЕАЭС договорились о создании Евразийского сетевого университета // Новости. ЕЭК. 2022. 31 мая. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/vedushchie-vuzy-stran-eaes-dogovorilis-o-sozdanii-evraziyskogo-setevogo-universiteta/> (дата обращения 26.03.2023).

²⁵⁷ Евразийская ассоциация университетов. URL: <http://www.eau-msu.ru> (дата обращения 26.03.2023).

²⁵⁸ Школа ЕАЭС 2019 «Роль Международного финансового центра “Астана” в интеграционных процессах и становлении финансового пространства ЕАЭС» // РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/projects/eaeschool2019/> (дата обращения 26.03.2023); Молодые лидеры ЕАЭС: новые образовательные возможности и идеи создания евразийских брендов // Центр компетенций по взаимодействию с международными организациями НИУ ВШЭ. URL: <https://globalcentre.hse.ru/news/309047145.html> (дата обращения 26.03.2023); V Международный форум ЕАЭС // YOUTH OX. Молодежная исследовательская школа НИУ ВШЭ. URL: <https://we.hse.ru/youthvox/hse-eaeu> (дата обращения 26.03.2023); и др.

сударственных органов и правительств и заканчивая гражданским сообществом. На пространстве ЕАЭС отсутствует площадка, обеспечивающая этот процесс с целью проработки повестки образовательного сектора.

Также отсутствует конкретное подразделение ЕЭК (департамент или отдел), отвечающее за мониторинг исполнения обязательств, разработку и имплементацию образовательной повестки. Вопросы сферы образования частично находят свое отражение при реализации смежных направлений интеграционного сотрудничества в области НТИ, промышленной кооперации, цифровой повестки. На текущий момент статистические показатели ограничиваются информацией о численности организаций профессионального образования и обучающихся в них, специалистов — выпускников учреждений начального, среднего и высшего профессиональных образований, участвующих в образовательной миграции²⁵⁹, и затратах на образование в процентах от ВВП.

В качестве барьеров *образовательного сотрудничества* можно назвать отсутствие гармонизации на наднациональном уровне, межстранового регулирования и общей стратегии развития сектора на уровне ЕАЭС. В качестве барьеров *гармонизации национальных политик и практик* можно отметить: разную позицию стран по отношению к Болонскому процессу и разную степень участия в этом процессе (особенно после выхода России и Беларуси из Болонского процесса в 2022 г.).

Выводы и рекомендации

На текущий момент в качестве документов стратегического планирования можно рассматривать только Стратегию-2025 и план ее реализации. Отдельного документа, подробно описывающего дальнейшие шаги по сопряжению образовательных систем стран ЕАЭС, не разработано. Включение сферы как перспективной в Договор о ЕАЭС не только бы упрочило позиции образовательного сектора в повестке, но и позволило использовать потен-

²⁵⁹ Сайт ЕЭК. Раздел «Статистика: Образование». URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/education.aspx (дата обращения 26.03.2023).

циал ЕАБР, ЕФСР, МФЦ «Астана»²⁶⁰ для реализации различного типа образовательных проектов и инициатив.

Следующим шагом в повестке должна стать разработка Стратегии развития образования на пространстве ЕАЭС, закладывающей основы ЕОП, плана ее реализации, включая вопросы мониторинга ее исполнения, а также составление средне- и краткосрочных прогнозов по возможным интеграционным эффектам, что позволило бы ускорить процессы гармонизации и повысить популярность направления в странах ЕАЭС.

В свете обозначенной необходимости разработки специальной стратегии развития образования на пространстве ЕАЭС и плана ее реализации, а также для достижения целей, поставленных в Стратегии-2025, важной становится формирования системы показателей для оценки достижения целей и механизма мониторинга выполнения обязательств на наднациональном и национальном уровнях. Комплексная стратегия также должна включать вопросы разработки единых образовательных стандартов и согласованных подходов к оценке качества образования. Для обеспечения прозрачности деятельности в этом направлении необходимо привлекать к разработке документов, формированию отчетности о выполненных работах экспертное сообщество и бизнес-круги.

Наилучшим решением может стать создание отдельного подразделения внутри ЕЭК, отвечающего за сферу образования и включающего ряд рабочих групп, консультативных комитетов или экспертных площадок по разным вопросам сектора образования (статистика, уровни образования, качество образования, поддержка мобильности, единый информационный портал и др.). А также проведение опросов стейкхолдеров, представителей бизнеса, экспертного и гражданского сообществ государств — членов ЕАЭС. В частности, создание Консультативного совета, наряду с другими подобными подразделениями ЕЭК²⁶¹, поддерживаемого рабочей группой экспертов в сфере образования, ускорит гармонизацию нормативно-правовой базы и решение финансовых вопросов. Примером могут

²⁶⁰ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза от 6 декабря 2018 г.

²⁶¹ Сайт ЕЭК. Раздел «Консультативные органы». URL: <https://eec.eaeunion.org/comission/konsultativnye-organy/index.php> (дата обращения 26.03.2023).

служить двухлетние программы совместных работ НИУ ВШЭ с ЕЭК, включающие образовательное сотрудничество и реализацию плана мероприятий по популяризации достижений евразийской экономической интеграции в сфере образования. При этом в их работе необходимо учитывать рекомендации, методы, практики и опыт международных организаций.

В рамках образовательной сферы пока отсутствует система отчетности или мониторинга реализации положений Стратегии-2025. Разработка механизма взаимодействия ЕЭК с национальными органами позволит регулировать и осуществлять мониторинг исполнения обязательств на наднациональном и национальном уровнях. В то же время наделение ЕЭК полномочиями осуществлять контроль за исполнением обязательств по принятым документам обеспечит высокий уровень их внедрения.

В связи с тем, что сфера образования является пока одной из самых непроработанных и отсутствует конкретный орган, отвечающий за мониторинг реализации поставленных целей, можно рекомендовать после учреждения такого органа закрепить за ним регулирующую и надзорную функцию, при этом передав на национальный уровень процессы гармонизации, например, статистических показателей, в то время как на наднациональном уровне обеспечить учет национальных особенностей статистики и контроль своевременного предоставления данных. Инициатива по проведению национального исследования на основе методологии PISA может быть рассмотрена как пример для его распространения на пространство ЕАЭС, что внесет свой вклад в гармонизацию национальных систем образования, а также обеспечит возможность создания Евразийского рейтинга оценки общего образования.

Учет интересов стейкхолдеров, включая бизнес, государственные органы и экспертное сообщество, реализацию релевантных инициатив и проектов, проработку наднационального нормативно-правового регулирования и его адаптацию на национальном уровне, может быть обеспечен за счет создания площадки для взаимодействия. Для реализации инициативы потребуется разработка руководства по созданию такой площадки, которое определило бы перечень акторов и условия их участия, закрепило бы функционал самой площадки, ответственность участников и другие необходимые условия функционирования и отчетности о резуль-

татах деятельности. Такими площадками могут в том числе стать заседания Евразийской ассоциации университетов и Координационного совета Евразийского сетевого университета на уровне ректоров, встречи министров образования стран ЕАЭС, Глобальный университетский саммит ЕАЭС. Учитывая тот факт, что на национальном уровне уже существуют информационные порталы, опыт их функционирования и информация могут быть использованы при создании единого евразийского информационного портала²⁶².

Гармонизация вопросов профессиональной подготовки и переподготовки в наиболее востребованных областях становится возможной на основе данных портала «Работа в ЕАЭС»²⁶³ для осуществления анализа, мониторинга и прогнозирования потребностей рынка труда и формирования перечня наиболее востребованных специалистов, концентрации на актуальных и востребованных в кратко- и среднесрочной перспективе направлениях стажировок, программ обмена студентами и преподавателями. В 2022 г. ЕЭК уже составила перечень наиболее востребованных специальностей на пространстве ЕАЭС²⁶⁴. Кроме того, может быть использован опыт Европы по разработке и функционированию платформы «Работа в ЕАЭС»²⁶⁵ посредством разработки критериев и их включения в работу портала для оценки уровня квалификации специалистов. Эти же критерии могут быть внедрены в систему поиска работы на пространстве ЕАЭС «Работа без границ»²⁶⁶, в

²⁶² Национальные информационные порталы в сфере образования. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/economic_cooperation/Pages/portals.aspx (дата обращения 26.03.2023).

²⁶³ Работа в ЕАЭС. URL: <https://apps.apple.com/ru/app/работа-в-еаэс/id1575884507> (дата обращения 26.03.2023); Работа в ЕАЭС. URL: <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.otcp.mk> (дата обращения 26.03.2023).

²⁶⁴ Перечень наиболее востребованных на едином рынке труда Евразийского экономического союза должностей (специальностей) служащих и профессии (специальности) рабочих на 2021–2022 гг. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/Documents/Перечень%20\(на%20сайт\).pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/Documents/Перечень%20(на%20сайт).pdf) (дата обращения 26.03.2023).

²⁶⁵ Работа в ЕАЭС. URL: https://fci.eabr.org/projects/work_in_eaes/ (дата обращения 26.03.2023).

²⁶⁶ Система поиска «Работа без границ». URL: <https://trudvsem.ru/landing-rbg> (дата обращения 26.03.2023).

которую включены действующие национальные системы служб занятости пяти стран²⁶⁷. Эта практика обеспечит большую прозрачность и стабильность для осуществления трудовой миграции. В 2022 г. ЕЭК разработала и приняла Рекомендацию о квалификационных требованиях к наиболее востребованным профессиям в сфере образования²⁶⁸, которую можно расширить за счет включения стратегически важных направлений развития и подготовки необходимого пула кадров при учете опыта Европейской рамки квалификаций для образования в течение всей жизни (ЕРК)²⁶⁹, содержащей восьмиуровневую структуру результатов обучения, характеризующуюся прозрачностью и сопоставимостью на уровне стран и различных организаций. ЕРК оценивает уровень знаний, навыков и компетенций от базовых знаний до наиболее специализированных профессиональных навыков, на основе которых происходит унификация национальных квалификаций на международном уровне, охватывая все типы и уровни квалификаций. ЕРК использует интерактивную платформу²⁷⁰, позволяющую сравнивать существующие национальные уровни образования между собой.

Для повышения эффективности евразийской интеграции целесообразно стимулировать развитие академической мобильности и укреплять институциональные связи. Лучшим примером реализации крупномасштабного обмена служит европейская программа ERASMUS+ (программа поддержки международного обмена студентами и преподавателями с обеспечением ее финансирования).

²⁶⁷ Проект «Работа без границ» стартовал в ЕАЭС. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/proekt-rabota-bez-granic-startoval-v-eaes/> (дата обращения 26.03.2023).

²⁶⁸ Рекомендуемые квалификационные требования к наиболее востребованным профессиям в сфере образования. URL: <https://eec.eaeunion.org/commission/department/migration/rekomenduemye-kvalifikatsionnye-trebovaniya/rekomenduemye-kvalifikatsionnye-trebovaniya-k-naibolee-vostrebovannym-professiyam-v-sfere-obrazovani.php> (дата обращения 26.03.2023); Я живу в ЕАЭС: работа без границ. URL: https://eec.eaeunion.org/special_project/eaeu/#start (дата обращения 26.03.2023).

²⁶⁹ The European Qualifications Framework. URL: <https://europa.eu/europass/en/european-qualifications-framework-eqf> (дата обращения 26.03.2023).

²⁷⁰ Compare national qualifications frameworks across Europe. URL: <https://europa.eu/europass/en/compare-qualifications> (дата обращения 26.03.2023).

В связи с тем, что существует множество соглашений между образовательными организациями, а также активизируется работа Евразийского сетевого университета, опыт ERASMUS+ может быть распространен на евразийское пространство с условием заключения дополнительных соглашений, закрепляющих позиции принимающей и отправляющей сторон в части официального признания полученного опыта. Таким образом, создание Евразийской платформы академического обмена для повышения уровня мобильности по приоритетным направлениям подготовки высококвалифицированных кадров, например, в сфере АПК или промышленности, а также создание финансирующего органа/фонда может служить достижению национальных стратегических приоритетов стран. Решениями по финансированию программы могут стать привлечение бизнеса и распределенная финансовая поддержка между государством, родителями и отправляющей организацией.

Дополнительными форматами могут стать: разработка совместных программ и программ двойных дипломов с вузами-партнерами; создание специализированных кафедр в образовательных организациях; разработка гармонизированных общеобразовательных программ; формирование системы критериев оценки деятельности вузов на пространстве ЕАЭС; унификация документов об образовании на разных образовательных уровнях; проведение конференций, семинаров, летних/зимних школ и других форматов мероприятий; создание механизмов поддержки, в том числе финансовой, академической и студенческой мобильности.

Для повышения эффективности наднационального взаимодействия необходимо максимально задействовать проектный формат сотрудничества при сохранении ведущей роли таких акторов, как вузы и другие образовательные учреждения. В качестве перспективных кооперационных проектов предлагается рассмотреть следующие: мониторинг качества образования на основе методологий международных организаций и российского опыта²⁷¹, программа поддержки талантливой молодежи, создание евразийского рейтинга вузов, разработка информационной образовательной

²⁷¹ Мониторинг экономики образования. URL: <https://memo.hse.ru/> (дата обращения 26.03.2023).

электронной платформы или образовательного навигатора профессионального образования в рамках ЕАЭС.

В отличие от других секторов сфера образования недостаточно проработана в плане взаимодействия с международными организациями. Международное взаимодействие может быть расширено за счет формирования планов сотрудничества с ЮНЕСКО, Всемирным банком и другими посредством заключения меморандумов о взаимопонимании.

Негативными аспектами текущей ситуации по гармонизации сферы образования и создания единого образовательного пространства являются:

- недостаток стратегических документов и планов их реализации;
- отсутствие показателей эффективности и системы мониторинга за исполнением обязательств;
- отсутствие гармонизации уровней образования и статистических показателей;
- недостаток квалифицированных кадров;
- отсутствие наднационального органа-регулятора и национальных центров, наделенных соответствующими полномочиями.

Основной задачей становится создание и развитие инфраструктуры и механизмов координации образовательной деятельности на пространстве Союза. Для ее реализации необходимо создание подразделения ЕЭК, курирующего сферу образования в рамках евразийской интеграции, а также наднационального органа для координации, повышения эффективности работ, осуществляемых на текущем этапе, с проработкой механизмов финансирования его деятельности, реализации проектов и имплементации результатов. Кроме того, необходимо формирование консультативных органов, рабочих групп и официальных национальных центров, отвечающих за достижение целей и его мониторинг, и закрепление за ними полномочий по контролю и надзору. Вовлечение различных акторов в работу таких органов обеспечит релевантность повестки, корректность ее имплементации и своевременную корректировку.

Важными направлениями углубления образовательной интеграции могут стать разработка комплексной Стратегии развития

сектора образования, включающей приоритетные направления и распределение сфер ответственности между национальными органами, механизм взаимодействия ЕЭК с национальными органами, и плана ее реализации («дорожной карты»), а также гармонизация нормативно-правового регулирования и образовательных систем, разработка системы показателей для мониторинга достижения целей комплексной стратегии и Стратегии-2025 на национальном и наднациональном уровнях. Дополнением может служить составление средне- и краткосрочных прогнозов направлений развития сектора образования.

Академическая мобильность играет важную роль в повышении эффективности евразийской интеграции и может быть простимулирована посредством содействия профессиональной ориентации на пространстве Союза и помощи в формировании образовательных и профессиональных треков. Для этого может быть использован европейский опыт крупномасштабного обмена студентами и преподавателями ERASMUS+. Кроме того, важным аспектом становится унифицированная оценка уровня квалификации специалистов, которая может быть имплементирована в платформу «Работа без границ» на основе опыта реализации Европейской рамки квалификаций.

3.2.3. Экология и климат: перспективы евразийской «Зеленой сделки»

Предпосылки и основания

Развитие «зеленой» повестки ЕАЭС значительно активизировалось за последние два года. Основными предпосылками стали императивы технологической трансформации (переход к новому технологическому укладу), запланированная интеграция энергетических рынков ЕАЭС, развитие ВИЭ, перспективы трансграничной передачи углеродных единиц и создание их единого рынка. Базовые документы ЕАЭС — Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. и План мероприятий по их реализации — включают положения о мерах по развитию «зеленой» экономики и достижению ЦУР, повышению

энерго- и ресурсоэффективности, стимулированию использования ВИЭ, более эффективному обращению с отходами и охране окружающей среды. В 2021 г. на заседании Президиума НТС при председателе Коллегии ЕЭК впервые обсуждалась тема целесообразности гармонизации мер стран ЕАЭС по реализации Парижского соглашения.

В целях развития диалога по тематике климата, низкоуглеродного развития, а также проработки вопроса формирования банка климатических данных и цифровых инициатив принято распоряжение ЕМПС № 10 «О формировании рабочей группы высокого уровня по выработке предложений по сближению позиций государств — членов ЕАЭС»²⁷². Нормативно-правовой основой деятельности данной рабочей группы стало принятое в октябре 2021 г. на уровне глав государств Заявление об экономическом сотрудничестве стран ЕАЭС в рамках климатической повестки. Кроме соответствующих статей Стратегии-2025 и Плана реализации (п. 8.3. Развитие экономического сотрудничества в сфере «зеленых» технологий и защиты окружающей среды) ожидается принятие Первого пакета мероприятий («дорожной карты») ЕАЭС в рамках климатической повестки в целях предотвращения барьеров и ограничений на внутреннем рынке Союза и сохранения конкурентоспособности экономик государств — членов ЕАЭС в условиях глобальной технологической трансформации и изменения структуры глобальной экономики.

Перспективным направлением «дорожной карты» являются евразийские инициативы низкоуглеродного развития. С привлечением научно-экспертного сообщества, бизнеса и деловых кругов активно дискутируются предложения по межгосударственному сотрудничеству в сфере водородных технологий, энергоэффективности и экологичного транспорта. Одна из последних инициатив ЕЭК предусматривает проработку вопроса о создании совместных рыночных механизмов регулирования в контексте положе-

²⁷² Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 20 августа 2021 г. № 10 «О формировании рабочей группы высокого уровня по выработке предложений по сближению позиций государств — членов Евразийского экономического союза в рамках климатической повестки». URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/21mr0010/> (дата обращения 26.03.2023).

ний Парижского соглашения. Речь идет в том числе об обращении и признании углеродных единиц, а также сближении подходов к аккредитации органов по валидации и верификации в сфере защиты климата. Началась подготовка к разработке предложений по скоординированным тарифно-фискальным мерам в целях стимулирования низкоуглеродного развития, которые направлены на определение подхода на внешних границах контура, ставшее реакцией на введение трансграничного углеродного налога ЕС в рамках реализации европейской «Зеленой сделки»²⁷³. Ориентируясь на цели организации и развития производства высокотехнологичной, экологичной и энергоэффективной инновационной продукции, предполагается принятие рекомендаций по специфическим отраслевым мерам стимулирования низкоэмиссионной трансформации в следующих отраслях: транспорт, энергетика, металлургия, химическая промышленность, строительство, сельское хозяйство.

Реализация интеграционных инициатив на этом направлении способствует вкладу в достижение ЦУР на макрорегиональном уровне (ЕАЭС) одновременно по нескольким целям (№ 6, 7, 11–15)²⁷⁴. Первый доклад «Показатели достижения Целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза» подготовлен ЕЭК в 2017 г. и посвящен анализу достижения ЦУР в ЕАЭС с учетом перспектив взаимодействия в области «зеленой» экономики и климатической повестки. ЕЭК также публикует статистические сборники по достижению ЦУР в регионе интеграции²⁷⁵. Важно отметить, что, по оценкам экспертов ЕЭК, «достижение странами ЕАЭС ЦУР ООН проходит более эффек-

²⁷³ Communication and roadmap on the European Green Deal // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (дата обращения 26.03.2023).

²⁷⁴ Евразийская экономическая интеграция способствует достижению ЦУР ООН странами ЕАЭС // ЕОЭС. URL: <https://eurasianeconomic.org/spotlight/2022/05/04/document6529.phtml> (дата обращения 26.03.2023).

²⁷⁵ ЕЭК опубликовала статистический сборник по достижению ЦУР в регионе ЕАЭС // Центр по взаимодействию с международными организациями НИУ ВШЭ. URL: <https://globalcentre.hse.ru/news/326138087.html> (дата обращения 26.03.2023).

тивно в тех сферах экономики, которые находятся в поле действия наднациональных мер регулирования»²⁷⁶.

В 2021 г. накануне Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата в Глазго главы стран ЕАЭС сделали совместное заявление, в котором подчеркнули важность широкого международного обмена и недискриминационного использования технологий, обеспечивающих сокращение выбросов и низкоуглеродное развитие, создания благоприятных условий для экономического роста и защиты окружающей среды, недопущения негативных социально-экономических эффектов, предотвращения усиления разрыва между развитыми и развивающимися странами и появления барьеров на пути торговли и инвестиций. С 2021 г. запущена серия рабочих консультаций по вопросам сближения позиций стран Союза в области климатической повестки и углеродного регулирования с участием ЕЭК, представителей Минэкономразвития России и ЮНКТАД. На постоянной основе в ЕЭК проводится работа по подготовке мероприятий по тематике, предусмотренной ЦУР, с участием представителей органов государственной власти, бизнес-сообществ стран Союза, международных организаций (прежде всего ООН) и фондов с подведением итогов конкурса «зеленых» технологий.

Проблемы и риски

Как показывает правовой анализ документов, евразийское наднациональное законодательство в этой сфере не только не сформировано, но фактически еще только зарождается. Разная степень гармонизации и объективной готовности/заинтересованности стран в реализации «зеленой» повестки может замедлять процесс наднационального согласования. Соответственно, каждое государство принимает собственные стратегии развития «зеленой» экономики, энергетического перехода, синхронизирует национальные целевые показатели развития по отраслям промышленности, энергетики, секторам экономики для выполнения целей по снижению эмис-

²⁷⁶ ЕЭК продолжит работу по содействию реализации ЦУР ООН в странах ЕАЭС // АЛЬТА-СОФТ. 2019. 26 ноября. https://www.alt.ru/ts_news/71330/ (дата обращения 26.03.2023).

сии диоксида углерода. Однако можно предположить, что внешние финансовые стимулы со стороны участия евразийских институтов развития — Центра «зеленых» финансов МФЦ «Астана», ЕАБР, Межгосударственный банк с их разработками таксономий и соответствующего регулирования, набора евразийских «зеленых» проектов будет способствовать наднациональному сотрудничеству.

С учетом того, что климатическая политика и «зеленая» экономика являются новыми сферами интеграции, скорость согласования интересов и принятия решений можно оценить как высокую. Однако, например, «Заявление об экономическом сотрудничестве стран ЕАЭС в рамках климатической повестки» носит преимущественно декларативный характер. Первые итоги результативности можно будет оценить после принятия наднациональной правительственной «дорожной карты» и начала работы в ее рамках. Пока же кооперация развивается больше в двустороннем формате²⁷⁷. Эксперты также предупреждают о том, что разница в структурах экономик стран ЕАЭС и отсутствие четкой стратегии сокращения углеродной эмиссии²⁷⁸ могут существенно замедлить согласование.

Проблемы «зеленого» евразийского перехода могут заключаться в том, что углеродоемкость предприятий стран Союза, в частности, в металлургической и химической отраслях, пока остается достаточно высокой, при этом процесс перехода к новым технологическим циклам не набрал необходимую динамику.

Выводы и рекомендации

В условиях нарастающего санкционного давления на две из пяти экономик Союза необходимо усиление степени межправительственного согласования климатической повестки как важной части антирисковой стратегии, направленной против ограничений в торговле, инвестициях и технологиях. Вместе с тем очевид-

²⁷⁷ В июне 2022 г. состоялась тематическая сессия «Сотрудничество Беларуси и России в условиях новой международной климатической повестки» в рамках IX Форума регионов Беларуси и России.

²⁷⁸ Из всех стран ЕАЭС только Россия нацелена на достижение углеродной нейтральности к 2060 г. (в Казахстане аналогичная стратегия находится пока на стадии проекта) и сохраняет лучший энергобаланс среди стран Союза (39% — низкоуглеродная электрогенерация и 47% — газовая генерация).

но, что вопросы «зеленой» повестки ЕАЭС не могут быть решены в «единственном числе», без многостороннего подхода — сотрудничества с другими региональными интеграционными объединениями и международными организациями. Прежде всего, в масштабах Большой Евразии. В этой области с учетом позиций Китая и Индии просматривается конфликтный потенциал международной конкуренции — в технологическом и экономическом измерении, который надо учитывать в долгосрочном планировании стратегии ЕАЭС на «зеленом» направлении. При этом целесообразно сохранять определенный ориентир и на передовые европейские подходы. Амбициозная и во многом успешная политика наднационального «зеленого» сотрудничества в ЕС может служить примером и драйвером для активизации данного направления интеграции в ЕАЭС, включая разработку евразийской «Зеленой сделки». По примеру рассмотренной выше аналогичной стратегии ЕС целесообразно продумать (с привлечением научно-экспертного сообщества) экономические меры по переходу промышленности ЕАЭС на экологические нормы, включая ее защиту от дешевой и некачественной импортной продукции дополнительными таможенными сборами, использование квот на выбросы парниковых газов. Реализация евразийской «Зеленой сделки» должна предполагать решение на наднациональном и субрегиональном уровнях целого комплекса задач, включая использование автотранспорта без загрязнения атмосферы, жилых домов с теплоизоляцией, современных систем отопления и экологически чистой электроэнергии, а также других задач, обусловленных национальной/региональной спецификой экономического развития, экологических и климатических проблем и т.д.

В более отдаленной перспективе можно говорить о создании евразийской системы торговли квотами на выбросы под условным названием *Eurasian Emission Trading System* (EETS). Она могла бы действовать на добровольной основе, и принцип ее функционирования состоит в том, что если компания стран ЕАЭС осуществляет проекты по утилизации и сокращению выбросов CO₂, то она может предложить кому-то из экспортеров выкупить эти объемы для последующего зачета в рамках ставок углеродного налога (TCR) стран-импортеров. Вероятно, цена CO₂ в системе EETS формируется рынком с использованием цифровых инструментов (напри-

мер, технологии блокчейн). Одновременно с реализацией проекта EETS перспективным также представляется изучение мирового опыта (в том числе стран ОЭСР) в части создания так называемых карбоновых хабов — экосистемы по снижению эмиссии углекислого газа. По предварительным оценкам, экономический эффект функционирования такой экосистемы состоит в возможности обмена квоты по утилизации в зачет вводимых налогов на выбросы. Развитие карбоновых евразийских хабов в странах ЕАЭС, и прежде всего в России, позволит укрепить финансовую базу национальных экономик стран Союза и предоставит возможности для утилизации значительных объемов парникового газа, выбросы которого производятся крупными экспортёрами. Однако создание такого (добровольного) рынка углеродных единиц невозможно без взаимного признания аккредитации верификаторов, совместной работы над стандартами и методологиями климатических проектов с учетом лучших практик стран ОЭСР и ЕС, а также развития евразийской взаимосвязанной реестровой инфраструктуры.

В последнее время вопросы климатического регулирования и «зеленого» перехода включаются в переговорную повестку Союза с третьими странами. Одновременно с развитием межстранового сотрудничества ЕАЭС необходима более скоординированная позиция в отношении мер третьих стран для международных площадок, прежде всего ВТО и Конференции ООН по вопросам изменения климата. В рамках текущих переговорных треков ЕАЭС необходимо более активное продвижение «зеленых» и климатических проектов в кооперации с банками государств Союза. Значимыми аспектами реализации климатической повестки являются поддержка инвестиционных проектов по перспективным технологическим решениям, а также введение общей цифровой платформы учета углеводородных эмиссий. Большое значение имеет и выработка единого методологического подхода по определению углеродного следа для более корректного оценивания евразийских поставщиков на международных рынках.

Отметим также, что на наднациональном уровне ЕАЭС должен взять курс на климатическую нейтральность к 2050–2060 гг., интегрировав эту цель в систему долгосрочного планирования развития Союза, разработка которой стала важной инициативой в рамках текущего российского председательства. Вместе с тем большин-

ство климатических и «зеленых» инициатив целесообразно реализовывать на наднациональном уровне. Однако отдельные области, связанные с локальной экологией и, возможно, «зеленым» финансированием проектов, способствующих сохранению экосистем, целесообразно оставить на национальном и региональном уровнях.

Отдельной актуальной темой является «зеленое» финансирование. Планом мероприятия по реализации Стратегии-2025 предусмотрена разработка предложений по использованию инструментов институтов развития (ЕАБР и ЕФСР) для стимулирования применения энерго- и ресурсосберегающих технологий. Значительным успехом совместной деятельности стала разработка Критериев «зеленых» проектов государств — членов ЕАЭС (модельная таксономия), представленная в январе 2023 г.²⁷⁹ Вместе с этим необходимо разработать обязательства для евразийских компаний сообщать об уровне их деятельности, соответствующей таксономии. Любой вид деятельности, исключенный из списка, может быть вычеркнут из продуктов устойчивого финансирования и окажется в противоречии с долгосрочными экономическими и климатическими целями политики ЕАЭС.

Свои проекты в этом направлении развивает и ЕАБР, который приобрел пакет акций компании *AIFC Green Finance Centre*, специализирующейся на «зеленом» финансировании, Руководство банка подтвердило намерение развивать рынок «зеленых» инвестиций в Центрально-Азиатском регионе. К проектам подключается и МФЦ «Астана»²⁸⁰.

Обратим внимание, что интеграция в этой области находится в списке самых социально и экономически чувствительных, так как, с одной стороны, связана с вопросами здоровья населения, его информирования о загрязнении воздуха, экологических проблемах и минимизации соответствующего вреда, с другой — с высокой стоимостью «зеленых» проектов, их ресурсоемкостью, что требует

²⁷⁹ Критерии зеленых проектов государств — членов ЕАЭС. URL: https://eec.eaunion.org/upload/medialibrary/df7/Kriterii-dlya-opublikovaniya-_Modelnaya-taksonomiya_.pdf (дата обращения 26.03.2023).

²⁸⁰ ЕАБР и МФЦА реализуют зеленые проекты в Казахстане // Капитал. Центр деловой информации. 2021. 13 августа. URL: <https://kapital.kz/economic/97909/yeabr-i-mftsa-realizuyut-zelenyye-proyekty-v-kazakhstan.html> (дата обращения 26.03.2023).

пересмотра традиционного экономического уклада. Кооперационные инициативы в этой области пока отсутствуют, но наиболее реальные перспективы связаны с проектными форматами «зеленого» финансирования с участием ЕАБР и МФЦ «Астана».

3.2.4. Перестройка общего финансового рынка: санкционное переосмысление

Полагаем методологически правильным начать с небольшого исторического экскурса. На самом первом этапе интеграции 9 декабря 2010 г. Беларусь, Казахстан и Россия, на тот момент в рамках ЕЭП, подписали «Соглашение о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала». В этот же день был подписан еще один важный документ — «Соглашение о торговле услугами и инвестициях в государствах — участниках Единого экономического пространства». В дальнейшем Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. закрепил намерение государств-членов проводить согласованную валютную и финансовую политику в области регулирования финансовых рынков, а также определил семь целей такой политики. В Приложении № 17 к Договору (протокол по финансовым услугам) были определены ряд терминов для их унифицированного понимания, а также основы и ограничения применения национального режима и режима наибольшего благоприятствования при взаимных поставках финансовых услуг. Во многом с технической стороны эти нормы похожи на правила ВТО, тем не менее необходимость таких норм была вызвана в том числе тем, что часть членов ЕАЭС входят в ВТО, а часть — нет. Поэтому прямое применение норм и правила ВТО, включая нормы об исключениях из общих правил (привилегий) на основе интеграционных торговых соглашений, покрывающих большую часть торговли между странами-подписантами, не было возможным.

Чуть позже в Москве 23 декабря 2014 г. было подписано «Соглашение об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, в финансовой сфере в целях создания условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала».

В соответствии с Основными направлениями экономического развития Европейского экономического союза, утвержденными решением Высшего Евразийского экономического совета № 28 от

16 октября 2015 г., к числу таких направлений отнесено среди прочего сотрудничество государств-членов в валютно-финансовой сфере, которое осуществляется путем скоординированного регулирования в сфере финансовых рынков, проведения согласованной валютной политики, формирования интегрированного биржевого пространства, расширения взаимного допуска участников финансового рынка (включая обеспечение прямого допуска инвесторов и профессиональных участников к финансовым рынкам государств-членов), совершенствования регулирования инфраструктуры рынка ценных бумаг (в том числе учета прав на ценные бумаги), проведения расчетов на финансовом рынке государств-членов. В качестве одного из инструментов сотрудничества государств-членов предусматривалось создание интегрированного рынка биржевых товаров, призванного обеспечить равный и конкурентный доступ участников к товарным рынкам.

Решением Высшего совета ЕАЭС № 20 от 1 октября 2019 г. утверждена Концепция формирования общего финансового рынка ЕАЭС. Основными направлениями указанного формирования были провозглашены следующие:

- регулирование общего финансового рынка;
- гармонизация законодательства государств-членов;
- обеспечение взаимного допуска участников финансовых рынков государств-членов;
- надзор за деятельностью участников общего финансового рынка;
- развитие инфраструктуры общего финансового рынка;
- формирование общего биржевого пространства;
- защита прав и интересов инвесторов и потребителей;
- обеспечение кибербезопасности;
- развитие общего платежного пространства.

Распоряжением Совета ЕЭК от 23 ноября 2020 г. № 27 утвержден План мероприятий по гармонизации законодательства государств — членов ЕАЭС в сфере финансового рынка. Анализ указанного плана показывает, что в нем в основном определены сроки от 5 до 9 лет (2025–2029 гг.) для тех мероприятий, для которых, на наш взгляд, достаточно 6 месяцев интенсивной работы (разработка всевозможных перечней, глоссариев и т.д.), либо 1–2 лет (все

остальное). Полагаем, это связано с де-факто неправильно устанавливаемыми ключевыми показателями эффективности (КРІ). По нашему убеждению, они должны заключаться в достижении к определенной дате объективных количественных показателей определенных видов международных финансовых операций в рамках ЕАЭС, а также в фактическом взаимном признании (насколько это возможно) лицензий и профессиональных сертификатов, а не в составлении каких-либо формальных документов.

Представляется, что указанный план от 23 ноября 2020 г. требует очень существенной ревизии. Целесообразно в течение 2023 г. разработать и принять полностью новый план — но только до 2025 г., собрав и проанализировав объективные позиции членов ЕАЭС о том, в каких вопросах они готовы реально быстро интегрироваться в новых геополитических реалиях, а в каких — нет? В условиях ускорения темпа жизни ждать 2029 г., ставить задачи на 2029 г. нельзя — горизонт планирования нужно ограничить 2025 г.

Одновременно следует учитывать, что Концепция формирования общего финансового рынка ЕАЭС фактически пошла по пути очень слабого наднационального регулятора финансовых услуг. Практически все реальные властно-распорядительные полномочия в соответствии с концепцией остаются за национальными регуляторами. В частных экспертных дискуссиях мы нередко сталкиваемся с точкой зрения о том, что в нынешних геополитических условиях такая «мягкая» наднациональность и является единственно возможным вариантом, а жесткая дисциплина по образцу ЕС нереальна. Но при такой постановке вопроса, что на уровне ЕАЭС производится просто частичная гармонизация решений национальных регуляторов, может быть, наднациональный регулятор финансовых услуг создавать пока что и вообще не нужно? Ведь создание наднациональных органов не должно быть самоцелью и критерием развития интеграции — целесообразность существования каждого такого органа требует объективной беспристрастной оценки.

В соответствии с п. 1.4 Стратегических направлений развития Евразийской экономической интеграции до 2025 г., утвержденных Решением Высшего совета ЕАЭС № 12 от 11 декабря 2020 г., а также с Планом мероприятий по реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до

2025 г., утвержденным Распоряжением Совета ЕЭК от 5 апреля 2021 г. № 4, формирование общего финансового рынка подразумевает следующее (мы будем давать комментарии сразу по тексту, при этом при необходимости комментируя одновременно несколько направлений плана, группируя их).

Гармонизация законодательства государств-членов в сфере финансового рынка в соответствии с планом, отчетный результат — доклады. Как указано выше, мы не являемся противниками составления докладов и концепций. Однако мы против того, чтобы написание концепций, докладов и других подобных чисто формальных документов ставилось в качестве задачи в серьезных интеграционных проектах. А в рамках ЕАЭС это наблюдается на каждом шагу. Кроме того, термин «гармонизация законодательства» как таковая без очень конкретной детализации, что именно под ней понимается, является абстракцией в качестве задачи: всегда при желании можно утверждать как то, что гармонизация на надлежащем уровне произошла, так и ровно противоположное.

Разработка и заключение международного договора о стандартизированной лицензии до 31 декабря 2025 г. Как уже было сказано выше, мы являемся противниками подписания международных договоров как самостоятельной задачи. Задачей должно являться не подписание договоров, а реально достигнутая стандартизация лицензий хотя бы на отдельные виды финансовых услуг, поскольку возможность полной стандартизации таких лицензий в обозримом будущем нереалистична. Указанная стандартизация достигается только в том случае, если лицензия, полученная в одном государстве ЕАЭС, дает доступ к соответствующим финансовым рынкам всех стран ЕАЭС без дополнительного одобрения местных регуляторов. Мы не ожидаем, что единые лицензии на отдельные виды финансовых услуг в ближайшем будущем реально будет выдавать наднациональный регулятор. Полагаем правильным не распыляться, пытаясь «объять необъятное», то есть стандартизировать лицензии на все виды финансовых услуг. Это приведет на практике только к тому, что будет затягиваться стандартизация лицензий там, где она реально возможна. Поэтому более правильным было бы на данный момент вообще отказаться от идеи стандартизировать все или почти финансовые лицензии, а вместо этого выделить один-два относительно простых видов лицензий, где различия в предъявляе-

мых требованиях к лицензиатам в странах ЕАЭС минимальны. Следует попытаться стандартизировать хотя бы их в течение не более чем одного года (до весны 2024 г.). Даже если получится оперативно стандартизировать какую-нибудь одну лицензию, это уже будет существенным успехом. После чего можно будет оценить, возможно или нет стандартизировать другие лицензии и, соответственно, продолжить работу по тем направлениям, где это будет признано реалистичным?

Очень важным аспектом стандартизации является то, что и сами лицензиаты должны четко понимать, что получение стандартизированной лицензии в одном государстве ЕАЭС хотя и предоставит им доступ к рынкам других стран ЕАЭС, вовсе не освободит их как от пруденциального, так и от поведенческого надзора со стороны местного национального регулятора в каждом государстве Союза, где они планируют работать. Кроме того, такая лицензия не только предоставляет дополнительные права, но и накладывает дополнительные обязанности. Так, в России наблюдается тенденция к тому, что субъектам хозяйствования запрещается исполнять западные антироссийские санкции. Невозможно освободить компании других государств ЕАЭС от соблюдения этого принципа, если будут введены единые лицензии, иначе это будет сложно назвать стандартизацией. При этом неясно, а готовы ли вообще компании из стран ЕАЭС, которые будут выходить на российский рынок путем получения стандартизированной лицензии, не соблюдать западные антироссийские санкции?

Кроме того, необходимо учитывать, что на финансовых рынках существуют не только лицензии на виды деятельности, но также международные и национальные профессиональные аттестаты, которые получают физические лица после прохождения соответствующей специальной подготовки. Например, в России есть семь типов таких аттестатов: специалиста финансового рынка по брокерской деятельности, дилерской деятельности, деятельности по управлению ценными бумагами, и деятельности форекс-дилера (аттестат первого типа); специалиста финансового рынка по клиринговой деятельности и деятельности по проведению организованных торгов (аттестат второго типа) и т.д. Соответственно, требует проработки вопрос о том, планируется или нет в рамках интеграции финансовых рынков и свободы движения рабочей силы

взаимно признавать такие профессиональные сертификаты? Если да, то каковы принципы признания? В случае, если эти аттестаты взаимно не признаются, то компания из одного государства — члена ЕАЭС, которая выйдет пусть даже на основании получения в своей стране стандартизированной лицензии на вид деятельности на другой рынок ЕАЭС, вынуждена будет нанимать на целый ряд должностей местный персонал с национальными квалификационными аттестатами. Так работать, конечно, принципиально тоже возможно — во многих странах мира существуют определенные требования для иностранных инвесторов нанимать на часть позиций местных граждан. Но если пойти по такому пути, указанная схема организации работы должна заранее всеми четко осознаваться.

Разработка и заключение международного договора о наднациональном органе по регулированию общего финансового рынка Союза — 2025 г. Как мы уже указывали выше, необходимость создания такого органа вызывает очень серьезные сомнения. Если не предполагается наделения его реальными властно-распорядительными полномочиями, то тогда его создание, на наш взгляд, целесообразно отложить на 5–10 лет.

Мониторинг и анализ использования национальных валют во взаимных расчетах государств-членов и разработка предложений по расширению их использования — на постоянной основе.

Развитие общего платежного пространства в соответствии с Концепцией формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза, отчетный результат — протоколы, доклады. Насколько мы понимаем, первоначально единое платежное пространство прорабатывалось в контексте платежей как в западных валютах, так и в национальных валютах стран ЕАЭС. Вряд ли кто-либо будет оспаривать, что по общеполитическим причинам единое платежное пространство в западных валютах в рамках ЕАЭС сейчас объективно невозможно. Тем не менее возникает вопрос о том, что власти западных стран могут запрещать банкам Казахстана, Армении и Кыргызстана под угрозой вторичных санкций работать с российскими и белорусскими банками, а в будущем — даже и с российскими и белорусскими физическими лицами. И не только в западных валютах, но также в валютах третьих восточных стран и их собственных национальных валютах. Поэтому вопрос о создании общего платежного пространства произведен от по-

литического решения властей соответствующих стран о том, будут ли они следовать соответствующим западным санкциям или нет? Технически, вероятно, возможен вариант деления банков Казахстана, Армении и Кыргызстана на две группы, а именно: первая группа — работающие только с западом и вторая группа — работающие только со странами ЕАЭС. Однако и в этом случае существует вероятность того, что и банки первой группы получат западные санкции по национальному признаку за действия банков второй группы.

Иногда в контексте дискуссий о создании общего платежного пространства можно встретить цель ускорения платежей, но эта цель неоднозначна. На наш взгляд, скорость платежей между юридическими лицами в рамках ЕАЭС уже является достаточной, и вкладывать ресурсы в их дальнейшее ускорение не нужно. Очень высокие скорости платежей нужны для финансовых спекуляций, в мире же поставок реальных физических товаров, даже если международный платеж будет идти 5–6 дней, то это совершенно приемлемо. В этих условиях, возможно, следует уделять больше внимания организации не В2В, а В2С расчетов. Например, мы полагаем принципиально важным, чтобы все коммерческие банки всех стран ЕАЭС обеспечивали эквайринг по картам платежной системы «МИР». То есть чтобы эти карты были обязаны принимать все такие торговые точки во всех странах ЕАЭС, которые в силу требований местного законодательства обязаны принимать от потребителей банковские карты при расчетах.

Кроме того, вопрос о торговле в национальных валютах всегда связан с дисбалансами встречных торговых потоков, которые очевидны и в рамках ЕАЭС. Для наглядности приведем следующий пример. Саудовская Аравия совсем недавно объявила о том, что будет продавать нефть Китаю за китайские юани. Однако неясно, что она при относительно небольшом (36 млн) весьма небедном населении будет делать с перспективной огромной массой юаней? По всей видимости, кредитовать другие исламские страны в юанях в рамках исламской солидарности, чтобы те могли закупать больше китайских товаров. Но вопрос в том, насколько реально возможно потом вернуть все эти кредиты? При увеличении расчетов в рамках ЕАЭС в национальных валютах не очень понятно, зачем России накапливать вырученные национальные валюты парт-

неров по ЕАЭС, что с ними потом делать? Тем более в условиях, когда экономическая ситуация в части этих государств очень сложная, что чревато новыми девальвациями этих их национальных валют. Если же будет выдвинуто требование торговли в основном в российских рублях, то неясно, где отдельные партнеры по ЕАЭС (даже если условно предположить, что они примут такое требование) возьмут необходимое им количество российских рублей? Скорее всего, они попросят кредиты у России, но не приведет ли это к созданию массы новых безнадежных долгов? Вопрос возвратности кредитов и долгосрочной устойчивости такой системы в этих условиях фактически будет взаимосвязан с организацией в таких странах новых производств под поставки товаров в Россию для сбалансирования встречных товарных потоков. Тем не менее неясно, насколько релевантна задача де-факто финансировать создание новых производств не в самой России (что еще к тому же на практике не всегда получается), а в других странах ЕАЭС?

Проработка вопроса о создании рейтингового агентства в Союзе до 31 декабря 2025 г.

Проработка вопроса о взаимном признании национальных рейтинговых агентств до 31 декабря 2025 г. Следует отметить, что во всех экономически развитых странах мира кредитные рейтинговые агентства (КРА) — это частные субъекты, и власти не участвуют в их капитале. Общеизвестна монополия в сфере международно признаваемых кредитных рейтингов трех американских КРА — *Standard & Poors*, *Moody's*, *Fitch*, которые в 2022 г. решили прекратить работу в России. Действительно, несколько лет назад прорабатывался вопрос о создании международного КРА в рамках БРИКС. Но в существовавших тогда условиях внешней среды это было обусловлено целью обеспечить прием институциональными инвесторами — как западных, так и из стран БРИКС — кредитных рейтингов от таких крупных и средних эмитентов, которые не могли по тем или иным специфическим причинам получить высокий кредитный рейтинг от одного из трех западных агентств. То есть целью считалась постепенная демонополизация этой сферы и обеспечение альтернативного от американских КРА взгляда на эмитентов ценных бумаг. Не является большим секретом занижение этими тремя КРА суверенных рейтингов государственным ценным бумагам тех государств, которые, по мнению американских властей, являются не-

достаточно демократическими. А это, соответственно, снижало по цепочке и рейтинги всех корпоративных эмитентов из этих стран в силу того, что по общему правилу корпоративные рейтинги в рамках страны не могут быть выше суверенных.

Однако в России сейчас нет задачи подвинуть с рынка вышеуказанные американские агентства и обеспечить «неамериканский взгляд КРА на российских эмитентов», поскольку эти три КРА сами ушли с российского рынка. Мы полагаем нецелесообразным искусственное создание в рамках ЕАЭС нового КРА с государственным участием и какими-либо монопольными правами в сфере рейтингования. Эта сфера должна развиваться эволюционным естественным рыночным путем. Все желающие частные субъекты вправе создавать КРА в странах ЕАЭС, получать соответствующие лицензии и предлагать на рынке свой интеллектуальный продукт в рамках свободной честной конкуренции.

При этом мы полностью поддерживаем проработку вопроса о взаимном признании национальных КРА, что де-факто является упрощенной формой стандартизированной лицензии. Ключевым тут является вопрос о признании рейтингов КРА, а именно:

а) признание в публичных целях (например, разрешение вложения средств государственных резервов, государственных и негосударственных пенсионных фондов только в ценные бумаги с рейтингом инвестиционного уровня определенных КРА), регулирование размеров банковских резервов в зависимости от кредитного рейтинга эмитентов, чьи активы приобретены указанными банками и т.д.;

б) признание рейтингов частными субъектами по своей собственной инициативе без требований регулятора. В обоих случаях важна недискриминация, то есть установление единых рейтинговых шкал (иначе в рейтингах моментально возникнет путаница), а также единых требований к КРА, чьи рейтинги взаимно признаются. При этом чрезвычайно важно быстрое (уже в 2023 г.) введение общего запрета в рамках ЕАЭС требовать рейтинги обязательно от западных КРА, с возможным исключением для требований со стороны потенциальных инвесторов из западных стран при их инвестициях в Казахстан, Армению и Кыргызстан. В рамках же инвестиций внутри ЕАЭС (то есть когда и инвестор, и объект инвестирования — резиденты государств — членов ЕАЭС) долж-

но быть установлено общее требование, что рейтинги западных и местных КРА, если последние соответствуют определенным на уровне ЕАЭС единым критериям, полностью взаимозаменяемы.

Разработка и заключение международного договора о порядке обмена сведениями, входящими в состав кредитных историй, в рамках Союза до 31 декабря 2021 г. Соглашение о порядке обмена сведениями, входящими в состав кредитных историй, заключено в Москве 21 декабря 2021 г. Оно направлено на возможность, обращаясь за кредитом в одном государстве, получать кредитный отчет из другого. Мы не видим никакого негатива в этом соглашении, но его не следует и переоценивать. Нам сложно представить на практике, что физические клиенты-заемщики в ближайшее время будут брать массово кредиты в банках других государств — членов ЕАЭС. Принципиально мы против выдачи потребительских кредитов в валюте, отличной от той, в которой заемщик получает доходы, поскольку это означало бы перекладывание на потребителей соответствующих валютных рисков, что совершенно недопустимо. А потребители кредитных услуг — граждане стран ЕАЭС на практике в большинстве случаев получают доходы в местной национальной валюте. С экономической точки зрения непонятно, как сможет в стране X, входящей в ЕАЭС, массово кредитовать граждан этой страны в валюте этой страны банк из страны Y на условиях, существенно лучших сравнительно с теми, которые предлагают местные банки, расположенные в стране X? А даже при равенстве финансовых условий граждане отдадут предпочтение местным банкам с развитой инфраструктурой, к которым они привыкли.

Разработка и заключение международного договора о допуске брокеров и дилеров одного государства-члена к участию в организованных торгах бирж (организаторах торговли) других государств-членов до 31 декабря 2024 г.

Разработка и заключение международного договора о взаимном допуске к размещению и обращению ценных бумаг на организованных торгах в государствах-членах до 31 декабря 2025 г. Распоряжением Коллегии ЕЭК от 3 ноября 2020 г. № 159 утверждена «Дорожная карта» по формированию общего биржевого пространства в рамках ЕАЭС». Немного раньше, 29 сентября 2020 г., Коллегия ЕЭК одобрила проект соглашения о допуске брокеров и дилеров одного государства члена ЕАЭС к участию в организованных торгах бирж

(организаторов торговли) других государств-членов. Вызывает озабоченность, что оно не подписано ни в 2020 г., ни в последующих.

В любом случае важно, что такие допуски — это решение конкретной биржи как коммерческого субъекта, которое она принимает на собственный страх и риск. При этом у самих бирж нет никакого интереса не допускать каких-либо конкретных брокеров или дилеров к своим торгам — совсем наоборот, ведь биржи зарабатывают деньги на каждом брокере и дилере. Однако при этом биржи не должны быть обязаны допускать к торгам брокеров и дилеров без должной квалификации. Вызывают озабоченность положения п. 11 ст. 2 проекта Соглашения, которые по своей сути предоставляют возможность в любой момент приостановить взаимное признание. Кроме того, из проекта до конца неясно, что делать в ситуации, если мнение регуляторов двух стран о правомерности деятельности брокера или дилера разойдутся?

Что же касается взаимного допуска ценных бумаг, то Распоряжением коллегии ЕЭК от 29 ноября 2021 г. № 198 одобрен проект Соглашения о трансграничном допуске к размещению и обращению ценных бумаг на организованных торгах в государствах — членах ЕАЭС. Отметим, что каждая биржа как частный субъект предпринимательской деятельности принимает на свой собственный страх и риск решение о допуске к торгам ценных бумаг определенного эмитента, принимая на себя соответствующие бизнес-риски. Аналогично допуску брокеров и дилеров биржа не заинтересована не допускать нормальных эмитентов к торгам, поскольку зарабатывает на каждом эмитенте. Тем не менее до конца не ясно, что делать в ситуации, если мнения регуляторов двух стран о правомерности деятельности брокера или дилера разойдутся? Кроме того, проект соглашения содержит крайне сомнительный п. 4 ст. 2, позволяющий, по сути, изымать из режима взаимного допуска биржи на территориях «особым правовым режимом в сфере финансового рынка». А что если, например, в будущем все или почти все «голубые фишки» в Казахстане будут торговаться в основном на бирже в рамках МФЦ «Астана»?

Также мы хотели бы обратить внимание на то, что вышеупомянутой «Дорожной картой» по формированию общего биржевого пространства в рамках ЕАЭС» предусмотрено, что до 2027 г. включительно будет оцениваться целесообразность международного

договора о взаимном признании проспектов ценных бумаг, зарегистрированных уполномоченным органом в одном из государств ЕАЭС, а также гармонизированные подходы к корпоративному управлению эмитентов к раскрытию информации, чьи ценные бумаги торгуются на фондовых биржах стран ЕАЭС. Мы не приносим актуальности и важности этой задачи, но вызывают недоумение сроки ее решения. Так, работу по унификации проспектов эмиссий можно и технически совершенно возможно было провести за 2021–2022 гг.

Полагаем также, что с учетом реалий текущего времени в число новых целей интеграции в сфере финансовых рынков в рамках ЕАЭС должны войти следующие направления:

- развитие исламских финансов с учетом как анализа противоречивого опыта Казахстана в сфере внедрения исламских финансов, так и предстоящего эксперимента по началу работы исламских финансовых институций в текущем финансовом году в четырех субъектах РФ;

- защита прав и интересов инвесторов и потребителей, провозглашенная, как уже указывалось, в качестве интеграционной задачи даже на самом высшем уровне в Договоре о ЕАЭС. По нашему мнению, например, актуализации статуса потребителей финансовых услуг и розничных инвесторов (в последнем случае имеется в виду российская реформа 2020 г. в сфере квалификации указанных инвесторов) проводятся российским парламентом и Банком России исходя из внутрироссийского видения возникающих проблем. Нам ничего не известно о проведении какой-либо реальной серьезной работы по гармонизации в рамках ЕАЭС статусов потребителей финансовых услуг и розничных инвесторов;

- развитие взаимодействия с финансовыми рынками африканских стран.

Кроме того, немаловажно, что в документах ЕАЭС постоянно указывается на то, что в банковском секторе гармонизация требований должна проводиться с учетом принципов эффективного банковского надзора Базельского комитета по банковскому надзору, в страховом надзоре — Международной организации страховых надзоров, а в сфере оборота ценных бумаг — Международной организации по ценным бумагам и ОЭСР соответственно. Требуется переоценки целесообразность следования стандартам указан-

ных организаций в ходе интеграции финансовых рынков в рамках ЕАЭС в новых общеполитических реалиях, а также стандартам Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) в условиях, когда по инициативе западных членов Группы российское членство в ней, по сути, заблокировано.

Полагаем также целесообразным выдвинуть ряд предложений в сфере организованных торгов (товарных бирж) товарами в связи с тем, что ЕЭК летом прошлого года опубликовала большой комплексный доклад о предложениях по формированию общего биржевого рынка товаров в рамках ЕАЭС. Одновременно ЕЭК начала прорабатывать Концепцию формирования общего биржевого рынка товаров ЕАЭС.

Как заявил глава Газпрома А.Б. Миллер на Петербургском международном экономическом форуме 16 июня 2022 г. (излагая тезисно), мы являемся свидетелями разрыва двух систем. С одной стороны, — системы товарно-сырьевых рынков, ресурсной системы, а с другой стороны — номинальной системы, системы центральных банков. Центробанки регулируют номинальную стоимость денег через процентные ставки и валютные курсы, они контролируют спрос, но не предложение сырья и его объем. Меняется парадигма: доминирование доллара уходит, появляются расчеты в национальных валютах. Если мы вспомним классическую схему «деньги — товар — деньги», то есть парадигму Бреттон-Вудса, то сейчас на первое место выходит совершенно другая формула — «товар — деньги — товар»: наш товар — наши правила, мы не играем в игры, правила которых придумали не мы²⁸¹.

Полагаем, что внедрение нижеприведенных разработанных нами общих принципов биржевых и иных организованных торгов физическими стандартизированными товарами (*commodities*) существенно улучшило бы ценообразование как для внутрироссийских, так и для экспортных целей, активизировало бы экспорт.

²⁸¹ А. Миллер на ПМЭФ-2022. Сырьевые рынки переживают тектонические изменения, для России и Газпрома это окно возможностей. 16 июня 2022 г. URL: [https://neftegaz.ru/news/transport-and-storage/741023-a-miller-na-pmef-2022-syrevye-rynki-perezhivayut-tektonicheskie-izmeneniya-dlya-rossii-i-gazproma-et/\\$\\$](https://neftegaz.ru/news/transport-and-storage/741023-a-miller-na-pmef-2022-syrevye-rynki-perezhivayut-tektonicheskie-izmeneniya-dlya-rossii-i-gazproma-et/$$); <https://neftegaz.ru/news/transport-and-storage/741023-a-miller-na-pmef-2022-syrevye-rynki-perezhivayut-tektonicheskie-izmeneniya-dlya-rossii-i-gazproma-et/> (дата обращения 26.03.2023).

В антимонопольном (конкурентном) плане это снизило бы ценовой диктат крупных производителей и трейдеров, которые в периоды подъема цен придерживают товар, что еще более «разгоняет» цены. А также расширило бы доступ на рынок для компаний малого и среднего бизнеса. Предлагаются такие принципы:

1. Биржа, желающая, чтобы ее товарный индекс использовался в регуляторных целях (антимонопольных, таможенных, налоговых), обязана сертифицировать (аккредитовать) не менее одного товарного склада общего пользования необходимой емкости (нормативы емкости устанавливаются отраслевыми регуляторами) по каждому соответствующему виду товара. Национальный регулятор вправе при необходимости, на основе проведенного анализа определив географические границы соответствующего товарного рынка, обязать биржи, если они желают использования их индексов в регуляторных целях, сертифицировать (аккредитовать) по несколько складов для определенных товаров в разных частях страны. Каждый склад может быть сертифицирован (аккредитован) одновременно несколькими биржами. Все биржи, которые сертифицировали (аккредитовали) тот или иной склад, несут вместе со складом солидарную ответственность за сохранность на складе товаров, являющихся предметом биржевых торгов.

2. Следует отказаться от идеологии формирования общегосударственных индексов на основе торгов с поставкой в одной точке страны, если страна географически большая. Индексы при большой территории могут быть различными в разных частях страны, отражая различные балансы спроса и предложения на физические поставки товара в разных регионах государства. В тех странах ЕАЭС, которые не очень велики по территории и имеют относительно небольшой внутренний рынок в связи с их меньшими масштабами, национальные регуляторы вправе решать по своему усмотрению вопрос о том, целесообразны ли несколько ценовых индексов для разных частей их страны.

3. Национальные отраслевые регуляторы устанавливают технические требования к сертифицированным (аккредитованным) товарным складам общего пользования в аспекте различных видов товаров. Эти склады должны быть складами общего пользования (в частности, в России — в понимании ст. 908 Гражданского ко-

декса РФ), то есть на основе публичной оферты принимать соответствующие товары от всех желающих. Тариф указанных складов на загрузку, хранение, отгрузку — регулируемый, устанавливается ЕЭК. Товары должны приниматься на хранение на основе складских свидетельств. При этом требуется ускорение подписания Соглашения о правилах выпуска (выдачи), обращения и погашения в рамках Евразийского экономического союза складских свидетельств на сельскохозяйственную продукцию (одобрено Распоряжением Правительства РФ от 14 мая 2022 г. № 1173-р).

4. Биржи в странах ЕАЭС должны принять на себя юридическую ответственность за поставки, сохранность товаров на сертифицированных (аккредитованных) ими складах общего пользования.

5. Банк России (в других странах ЕАЭС — соответствующий национальный центральный банк) устанавливает требования к складским свидетельствам в бумажной и электронной форме; администрирует печать и выдачу бумажных свидетельств сертифицированным (аккредитованным) товарным складам; устанавливает правила работы единой электронной системы оборота свидетельств складов общего пользования, является администратором этой системы; устанавливает порядок принятия товаров на сертифицированные (аккредитованные) товарные склады общего пользования под свидетельство и выдачи товара против свидетельств.

6. По истечении переходного периода в один год в регуляторных целях (налогового, бюджетного и антимонопольного регулирования) в государствах — членах ЕАЭС должны приниматься только такие биржевые индексы, которые сформированы на основе физически поставленных во исполнение биржевых контрактов товаров через сертифицированные (аккредитованные) товарные склады общего пользования. Должно быть категорически запрещено использование в регуляторных целях индексов, которые полностью или даже частично базируются на беспоставочных (расчетных) контрактах, поскольку это чисто спекулятивный инструмент.

7. Устанавливается минимальный ежегодный объем проведенных поставок по биржевым контрактам по каждому товару, при котором индексы, основанные на таких контрактах, используются в регуляторных целях. В тех странах ЕАЭС, в которых национальное законодательство разрешает лицензируемые электронные площадки по торговле товарами, отличным от бирж, эти же объ-

емы действуют и для таких площадок на недискриминационной основе. Каждая страна ЕАЭС решает по своему усмотрению вопрос о выдаче лицензий торговым площадкам, отличным от бирж. Но решение каждой страны о приравнивании лицензированных ее регулятором площадок к биржам при формировании индексов признается и во всех других государствах — членах ЕАЭС для целей взаимной торговли между ними.

В стратегическом плане Россия должна предложить миру новую концепцию биржевой торговли *commodities* — торговлю на бирже не отдельными товарами, а комбинированными лотами товаров. Ключевым способом снижения волатильности цен на отдельные биржевые товары мы видим организацию торговли «биржевых пакетов» в формате биржевого лота, состоящего, например, одновременно из пшеницы, ячменя, нефтепродуктов, минеральных удобрений, алюминия и палладия. Рынок одного товара всегда возможен «раскачать», и тому в специальной литературе есть масса исторических примеров. Однако нереально раскачать одновременно рынки нескольких невязанных товаров.

Даже если торговать отдельными *commodities*, мы видим перспективу в аспекте возможной организации совместных межгосударственных бирж, когда:

а) 2–4 страны, по сути, контролируют мировой рынок физического товара — поэтому является целесообразным создание российско-южноафриканской биржи платины и палладия; китайско-российско-саудовско-казахстанской биржи титана; российско-казахстанской биржи урана; индонезийско-филиппинско-российской биржи никеля; китайско-российско-бразильско-южноафриканской биржи ванадия; совместной биржи кобальта Демократической Республики Конго и России; российско-белорусской биржи минеральных удобрений;

б) несколько стран очень жестко завязаны и взаимозависимы в совместной технологической и сбытовой цепочке — по этой причине целесообразны биржа алмазов и бриллиантов по линии Россия — Индия — ЮАР, может быть проработан вопрос частичного участия в этой бирже Бельгии;

в) несколько стран в состоянии совместно формировать цену на физический товар в Восточном полушарии путем обеспечения большинства физических поставок товара в указанном полуша-

рии. В целях предупреждения критической зависимости поставок стратегического для России и Казахстана экспортного товара — пшеницы через черноморские проливы, считаем целесообразным создание в рамках ЕАЭС двух параллельных зерновых бирж: первой в формате Россия — Казахстан — Аргентина — Турция и второй в формате Россия — Казахстан — Аргентина — Иран. Указанные биржи могут быть частью соответствующих организаций стран-экспортеров по примеру ОПЕК. Биржа рыбы и рыбопродуктов может быть, на наш взгляд, организована Россией на Дальнем Востоке самостоятельно.

При этом непредвиденные экспортные ограничения могут приводить к дестабилизации биржи, подрыву доверия к ней. Поэтому международные товарные биржи в любом случае должны иметь защиту от этих ограничений в формате соответствующих международных торговых договоров. Торговля на международных биржах будет успешной только в том случае, если она получит от всех стран-соучредителей гарантию неприменения экспортных ограничений (пошлин, квот, лицензий и т.д.) на приобретенные на ней товары, а также гарантию доступа к их транспортно-логистической, в том числе портовой инфраструктуре.

АВТОРЫ ДОКЛАДА

Галушко Дмитрий Вячеславович

Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ

Глазатова Марина Константиновна

Кандидат экономических наук, советник Секретариата научного руководителя Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заместитель директора Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Зуев Владимир Николаевич

доктор экономических наук, профессор Департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики, профессор Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Изотов Владимир Сергеевич

Кандидат политических наук, ведущий эксперт Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями ИСИЭЗ Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Колобашкина Татьяна Анатольевна

Кандидат политических наук, заместитель первого проректора, директор Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями ИСИЭЗ, доцент Департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Молодых Кирилл Юрьевич

Кандидат юридических наук, доцент Департамента международного права факультета права, главный эксперт Института

исследований национального и сравнительного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Портанский Алексей Павлович

Кандидат экономических наук, доцент, профессор Департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Сабельникова Елена Владимировна

Ведущий эксперт Центра научно-технической, инновационной и информационной политики ИСИЭЗ Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Соколовская Александра Владимировна

Ведущий эксперт Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями ИСИЭЗ Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Чулук Александр Александрович

Доктор экономических наук, российский прогнозист, международный эксперт Программы развития ООН по форсайту, директор Центра научно-технологического прогнозирования ИСИЭЗ Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Научное издание

**Механизмы принятия наднациональных решений в ЕАЭС:
вклад в стратегическое планирование
и антикризисное управление**

Доклад НИУ ВШЭ

Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 14,2. Уч.-изд. л. 13,3
Изд. № 2723

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
Тел.: +7 495 624-40-27



При поддержке Фонда целевого капитала НИУ ВШЭ

ГЕНЕРАЛЬНЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ПАРТНЕР



ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ

