

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №35, 2020 (№218)

О перспективах ЕАЭС и путях повышения его роли на международной арене

Наталья Борисовна Кондратьева

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра экономической интеграции Отдела исследований европейской интеграции, ученый секретарь Института Европы РАН

Аннотация. Записка ставит вопрос о стабильности в Евразийском экономическом союзе на фоне текущего внутривнутриполитического кризиса в Беларуси. Проведен анализ деятельности институтов Союза в январе-августе 2020 года. Выявлены новеллы в политико-правовом обеспечении интеграции по всем основным ее направлениям, что свидетельствует о стабильно положительной интеграционной динамике и исполнении Беларусью функций председателя в объединении в 2020 году вплоть до настоящего времени. Даны рекомендации по формированию широкой стратегии устойчивости объединения перед лицом внутренних и внешних угроз с опорой на международный опыт.

Ключевые слова: устойчивость, наднациональное регулирование, председательство Беларуси, ЕАЭС, Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК).

Внутриполитический кризис в Беларуси, председательствующей в 2020 г. в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), создает определенный риск для его текущих планов и вызов стабильности на постсоветском пространстве. Пять лет существования Союза доказали эффективность укрепления устойчивости объединения

за счет постоянного углубления его нормативной и политико-правовой базы. Актуализация направлений деятельности и права ЕАЭС происходит практически в еженедельном режиме, что постепенно повышает его востребованность у экономических акторов и поддерживает стремление властей государств-членов к решению задач интеграции.

Уже имеются базовые документы¹, определяющие целевые параметры устойчивого развития государств-членов с учетом глобальных (ликвидация нищеты, голода, гендерного, социального и территориального неравенства, обеспечение качественного образования и здравоохранения, защита окружающей среды и мирного сосуществования) и региональных (обеспечение всеохватного экономического роста и занятости, развития инфраструктуры и инноваций) ориентиров и трендов развития. К сформированному представлению об устойчивом развитии через достижение параметров стабильности в обществе необходимо добавить аспекты, определяющие устойчивость самого объединения и обеспечивающие снижение внутренних и внешних угроз его стабильности. Соответствующие тематики могли бы найти свое место в планах научно-исследовательских работ ЕЭК². А именно, целесообразно:

- углубить подходы к определению компетенции ЕАЭС, возможностей и пределов расширения полномочий его институтов;
- продолжить поиск путей встраивания ЕАЭС в широкую международную систему, которая носит многосторонний характер, для формирования глобальных партнерств на условиях взаимной выгоды и ответственности.

Решение этих задач не только повысит роль ЕАЭС в социально-экономическом развитии государств-членов, но и позволит более органично достичь целей интеграции, а именно, завершить объединение отраслевых рынков (энергетического, транспортного, сельскохозяйственного и др.), проводить общую конкурентную политику и развивать внешние связи. Очевидно, что наднациональные институты должны обладать достаточными полномочиями, чтобы поддерживать авторитет Договора о ЕАЭС, учредившего Союз. Нормы права, вырабатываемые институтами на основе Договора, и политико-правовые соглашения между его государствами-членами, не только создают правила для экономических субъектов и задают векторы развития, но и выступают ресурсом и служат скрепами Союза. В процессе этой деятельности Союз находит баланс между интересами интеграции и рациональными интересами

¹ Показатели достижения целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза. Доклад Евразийской экономической комиссии. М. 2017. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/documents/oon_rus.pdf (дата обращения: 24.08.2020); Достижение целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза. Статистический сборник. ЕЭК. М. 2019. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/documents/sdg_abstract2019+cover.pdf (дата обращения: 24.08.2020)

² О плане научно-исследовательских работ Евразийской экономической комиссии на 2020-2021 гг. [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01426789/err_07072020_87 (дата обращения: 24.08.2020)

государств-членов. Развитие сотрудничества с соседями и международными организациями – столь же важный ресурс укрепления устойчивости ЕАЭС.

В связи со сказанным целесообразно изучение опыта и технологий стрессоустойчивости стран и регионов³. В частности, Европейский союз в Глобальной стратегии внешней политики и политики безопасности (2016 г.) под стрессоустойчивостью объединения понимает деятельность его институтов, направленную на устранение противоречий внутри ЕС в пользу внутреннего нормативного единства, а также активность ЕС как отдельного актора на международной арене по распространению его ценностей и формированию лояльных государств по периметру. Проблематика стрессоустойчивости глубоко проработана международными организациями (ООН, НАТО, ОЭСР, Всемирный банк, ЕС, Совет Европы). Аналитики отмечают необходимость повысить внимание к тому, что угрозы стабильности не возникают ниоткуда, а производятся самими названными системами.

Текущая работа институтов

Материалы новостной ленты сайта Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) свидетельствуют об активном политико-правовом развитии ЕАЭС.

Основным документом, который определит работу институтов после 2020 г., станут Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 года. Они включают более 300 конкретных мер по устранению барьеров, изъятий и ограничений, таможенному регулированию, гарантиям обеспечения качества и безопасности товаров, защите прав потребителей, продвижению проектов с высокой интеграционной составляющей, что обеспечит завершение предусмотренного Договором о ЕАЭС формирования пространства «четырёх свобод». Для реализации Стратегии необходима подготовка 13 международных договоров, более 60 нормативно-правовых актов ЕАЭС, около 25 изменений и дополнений в Договор о Союзе, а также изменений в национальных законодательствах государств-членов. Проект одобрен в целом главами государств ЕАЭС 19 мая 2020 года. Сейчас идет доработка документа по чувствительным вопросам, не нашедшим консенсуса в мае. Параллельно Деловой совет ЕАЭС и бизнес-ассоциации стран Союза обсуждают план реализации Стратегических направлений.

В 2020 г. деятельность по выработке норм и подготовке межгосударственных соглашений затронула все известные сферы экономического регулирования.

³ Трещенков Е. (2019) Стрессоустойчивость (resilience) в дискурсах Европейского союза и международных организаций. Вестник международных организаций. Т. 14. № 1, с. 55-75; Павлова Е., Мазаник С. (2019) Стрессоустойчивость в официальной риторике КНР. Вестник СПбГУ. Международные отношения. Т.12. Вып. 1, с. 77-92; Трещенков Е. (2018) Стрессоустойчивость в современных дискурсах управления. Власть. №8, с. 24-31; Романова Т. (2017) Категория «стрессоустойчивость» в Европейском союзе. Современная Европа. № 4, с. 17-28.

Общий рынок товаров

В феврале заключен Договор о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров. Подписание служит цели обеспечения правовой охраны продукции с этими знаками. Также в феврале подписано Соглашение о безопасном порядке обращения продукции, не подпадающей под требования технических регламентов. В июле вышло распоряжение Совета ЕЭК о создании комитета по проработке «Дорожной карты» устранения спорных вопросов перемещения товаров через внутренние межгосударственные границы ЕАЭС⁴. В плане научно-исследовательских работ ЕЭК значится тема углубления защиты прав потребителей и рынка от товаров ненадлежащего качества. Ожидается вступление в силу Соглашения о механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию ЕАЭС. Его уже ратифицировали Армения, Беларусь и Россия. Оно обеспечит законность оборота товаров при их перемещении по ЕАЭС и исключит возможность уклонения от уплаты таможенных и налоговых платежей.

Общие отраслевые рынки

С учетом продолжающегося роста взаимных поставок ожидается полное самообеспечение основными видами сельхозпродукции⁵. Переход к общему аграрному рынку ЕАЭС предполагает разработку наднационального регулирования с целью защиты интересов потребителей, сохранения фермерских хозяйств, содействия внутрирегиональной торговле и кооперации в сельском хозяйстве. На рабочих заседаниях отмечена необходимость наделения Комиссии полномочиями по разработке межгосударственных документов в сфере агропромышленного комплекса⁶.

К концу года запланировано утверждение Дорожной карты по гармонизации законодательства государств-членов в нефтяной сфере.

Общий рынок услуг

На регулярной основе ЕЭК проводит мониторинг исполнения плана либерализации передвижения услуг, утвержденного в 2016 г. Последний полугодовой Доклад относится к периоду сентябрь 2019 г. – апрель 2020 г. ЕЭК ведет подготовку «дорожной карты» транспортной политики ЕАЭС, в которую включены как задачи либерализации, так и развития евразийских транспортных коридоров.

Общий рынок капиталов

⁴ ЕЭК работает над устранением проблем на границах ЕАЭС. 10.08.2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/10-08-2020-2.aspx> (дата обращения: 24.08.2020)

⁵ В ЕАЭС прогнозируется положительное сальдо внешней торговли и полное самообеспечение по основным видам сельхозпродукции. 21.07.2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/21.07.2020-7.aspx> (дата обращения: 24.08.2020)

⁶ ЕЭК и Минсельхоз России обсудили перспективы развития интеграции в агропромышленном комплексе 19.08.2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/19.08.2020-1.aspx> (дата обращения: 24.08.2020)

Продолжена работа над рядом Соглашений⁷: о наднациональном органе по регулированию общего финансового рынка ЕАЭС; о стандартизированной лицензии, необходимой для взаимного допуска банков и страховых организаций на национальные рынки финансовых услуг; о допуске брокеров и дилеров одного государства ЕАЭС к участию в организованных торгах на биржах (организаторов торговли) других стран Союза (в разработке «Дорожная карта» формирования общего биржевого пространства ЕАЭС); о Консультационном совете по курсовой политике государств-членов ЕАЭС и о ходе проведения внутригосударственных процедур, необходимых для подписания; о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации. В соответствии со вступившим в силу в марте 2020 г. Соглашением о гармонизации законодательства государств Евразийского экономического союза в сфере финансового рынка разработан соответствующий план действий (включая банковский, страховой сектор и сектор услуг на рынке ценных бумаг); план вынесен на утверждение Коллегии ЕЭК в октябре.

Общий рынок труда

Ожидается завершение работы над большими проектами 2019 г., в том числе Унифицированной системой поиска «Работа без границ» и Соглашением о пенсионном обеспечении трудящихся государств ЕАЭС.

Конкуренция и другие горизонтальные меры

До конца 2020 г. должны быть разработаны Правила ведения Реестра евразийской промышленной продукции и Порядок подтверждения страны происхождения товара на территории Евразийского экономического союза для целей государственных (муниципальных) закупок⁸.

Судя по принятым в мае Основным ориентирам макроэкономической политики на 2020-2021 гг., можно ожидать более заметной инвестиционной активности Евразийского фонда стабилизации и развития и Евразийского банка развития. Создана рабочая группа для проработки вопроса создания еще одного финансового института поддержки развития Союза⁹.

ЕЭК разрабатывает методику оценки фактического воздействия наднационального регулирования. Новые подходы предполагается включить в протокол об изменениях Договора о ЕАЭС.

⁷ План гармонизации законодательства стран ЕАЭС в финансовой сфере будет рассмотрен до конца года. 24.07.2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/24.07.2020-2.aspx> (дата обращения: 24.08.2020)

⁸ ЕЭК начинает разработку актов по подтверждению страны происхождения товара в рамках ЕАЭС для целей госзакупок. 21.07.2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/21.07.2020-6.aspx> (дата обращения: 24.08.2020)

⁹ ЕЭК работает над созданием института развития и поддержки ЕАЭС 18.08.2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/18-08-2020-3.aspx> (дата обращения: 24.08.2020)

Укрепление связей с внешними партнерами

Осуществляется деятельность в рамках реализации Основных направлений международной деятельности Евразийского экономического союза на 2020 год, утвержденных решением Высшего Евразийского экономического совета в 2019 г.¹⁰ Проводятся необходимые процедуры по предоставлению республике Узбекистан статуса государства-наблюдателя при ЕАЭС после того, как в мае 2020 г. верхняя палата парламента Узбекистана большинством голосов одобрила сотрудничество с Союзом в таком статусе. На аналогичный статус претендует Куба; в мае вышло распоряжение Высшего евразийского экономического совета о проведении дополнительных консультаций. С целью расширения географии внешних связей проведены переговоры с посольствами Индии и Маврикия. Продолжены контакты по линии ОБСЕ¹¹. Созданы исследовательские группы по изучению вопроса о целесообразности заключения соглашений о свободной торговле с Монголией и Индонезией.

28 августа Евразийская экономическая комиссия и министры по экономике АСЕАН приняли решение о пролонгации до 2025 года Программы их сотрудничества, а также объявили о проведении круглого стола «Адаптационные механизмы ЕАЭС и АСЕАН для поддержания интеграционного развития в период пандемии», в конце сентября в рамках семинара «Россия – АСЕАН: совместный ответ на вспышку COVID-19»¹².

Исполнение Беларусью функций председателя в органах ЕАЭС

Экономический и затем политический кризис, охвативший Беларусь в 2020 г., совпал с периодом ее председательства в органах Евразийского союза (Высшем Евразийском экономическом совете, Евразийском межправительственном совете и Совете ЕЭК). Пока страна-председатель справляется со своими функциями. Так, 17 июля выполнена повестка заседания Евразийского межправительственного совета, 10 июля – Совета Евразийской экономической комиссии. В ходе саммита Союза 19 мая Президент Лукашенко выступал в роли интегратора и оказывал содействие диалогу. Его усилия привели к одобрению «в целом» Стратегических направлений на очередной

¹⁰ Об Основных направлениях международной деятельности Евразийского экономического союза на 2020 год Решение ВЕЭС № 19 01.10.2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/pages/displaydocument.aspx?s=e1f13d1d-5914-465c-835f-2aa3762eddda&w=9260b414-defe-45cc-88a3-eb5c73238076&l=8a412e96-924f-4b3c-8321-0d5e767e5f91&entityid=23169> (дата обращения: 24.08.2020)

¹¹ ЕЭК и ОБСЕ продолжают взаимодействие в условиях пандемии COVID-19 19.06.2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/16-06-2020-1.aspx> (дата обращения: 24.08.2020)

¹² ЕЭК и АСЕАН пролонгировали программу сотрудничества до 2025 года. 28.08.2020. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/2020-08-28-6.aspx> (дата обращения: 06.09.2020)

пятилетний цикл развития организации, несмотря на неготовность государств-членов к продвижению по единичным чувствительным вопросам¹³.

Программа председательства носит отчетливый проинтеграционный характер. В ней указано на необходимость устранения узких мест нынешнего этапа развития Союза. Беларусь выступает, во-первых, за системное решение вопроса об исполнительской дисциплине при выполнении принятых органами Союза решений, во-вторых, за максимальное сокращение изъятий и ограничений на рынках ЕАЭС, предотвращение новых видов препятствий созданию свободной конкурентной среды, в-третьих, за усиление полномочий органов ЕАЭС (установление разрешительного порядка введения национальных ограничительных мер, предполагающего их предварительное рассмотрение органами Союза), в-четвертых, за переход на программный подход и определение индикаторов по ключевым направлениям интеграции, в-пятых, за активизацию сопряжения интеграционных процессов в ЕАЭС и СНГ и инкорпорирование ЕАЭС в систему международных отношений¹⁴.

Тем не менее, не ясно, изменит ли внутривнутриполитический кризис в Беларуси повестку дня осеннего саммита и повлияет ли негативно на общие итоги председательства. Здесь уместно напомнить о председательстве Бельгии в структурах Европейского союза в 2010 году, в момент, когда страна переживала правительственный кризис. Кризис ничем не затронул ЕС; даже в отсутствие национального правительства Бельгии удалось достойно выполнять функции председателя.

Практикой Европейского союза доказано, что исполнение функций председателя в организации обычно используется руководством стран для укрепления своих позиций и проведения национальных проектов. Организация также может получить дополнительный импульс развитию благодаря успешному председательству. Так, от председательства в Совете ЕС наиболее благополучной страны Германии во второй половине 2020 г. ожидают решений по финансированию деятельности ЕС на следующие семь лет (общему бюджету организации) и выводу ЕС из корона-кризиса. Между тем, уже десять лет как в Евросоюзе (Лиссабонским договором) с государства, выполняющего функции председателя, было снято большинство функций. Для их выполнения созданы постоянные руководящие посты. Полномочия по организации работы Европейского совета (саммита глав государств и правительств ЕС) отошли к президенту ЕС; руководство внешнеполитическим направлением деятельности передано Верховному представителю ЕС по иностранным делам и политике

¹³ Заседание Высшего Евразийского экономического совета 19 мая 2020 года [Электронный ресурс]. URL: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/zasedanie-vysshego-evrazijskogo-ekonomicheskogo-soveta-23629/ (дата обращения: 24.08.2020)

¹⁴ Обращение Президента Республики Беларусь, Председателя ВЕЭС Александра Лукашенко к главам государств-членов Евразийского экономического союза. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/09-01-2020-1.aspx> (дата обращения: 24.08.2020)

безопасности. Это сделано именно для усиления эффективности и последовательности в реализации долгосрочных проектов.

Выводы

В ЕАЭС налицо интенсификация процессов наднационального регулирования. Поставлены задачи по отслеживанию востребованности и эффективности наднациональных норм и проектов. Акценты регулирования все более смещаются к защите интересов потребителей товаров и услуг и защите конкуренции. Объединение показывает признаки устойчивости, способность к самоорганизации, применению международного опыта и усвоению уроков. Однако научно-исследовательскому сообществу целесообразно поручить доработку многоаспектной концепции устойчивости ЕАЭС. Беларуси, ослабленной в результате внутривосточного кризиса, важно оказывать содействие в органах Союза с тем, чтобы осенний Саммит, который должен пройти под ее председательством, стал результативным и не подорвал сплоченность организации.

Annotation. The paper considers the problem of stability and resilience of the Eurasian Economic Union (EAEU) in the context of the current internal political crisis in Belarus. Analysis of activities of the Union institutions in January-August 2020 is carried out. New developments in the political and legal support of integration in all of its main areas have been identified; there is stable positive integration dynamics; Belarus is serving as the Chairman of the EAEU in 2020 up to the present time. Recommendations are given for formation of a broad strategy for the Union's resilience in view of internal and external risks, based on international experience.

Keywords: resilience, supranational regulation, Belarus' chairmanship, EAEU, Eurasian economic commission.

Дата выпуска: 7 сентября 2020 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics