

УДК 339.9
JEL F02; F63

ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ*

КОТОВА НАТАЛЬЯ ЕВГЕНЬЕВНА,

*младший научный сотрудник Центра макроэкономических исследований,
Финансовый университет, Москва, Россия*
nkotova@fa.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются основные структурные элементы нормативно-правовой базы, направления законотворческой деятельности Евразийского экономического союза в динамике институционального становления и нормативного документирования данного интеграционного процесса с использованием опыта ВТО, выступающего в качестве конгломерата многосторонних межгосударственных соглашений при формировании наднационального законодательства – регулятора интеграционных процессов в интересах государств – членов ЕАЭС; формирование правоприменительной практики как эффективного инструмента, обеспечивающего запланированную динамику развития интеграционных процессов и соблюдение договоренностей, достигнутых в рамках ЕАЭС; роль Евразийской экономической комиссии по проведению мониторинга законодательства государств – членов ЕАЭС на соответствие международным договорам и законодательству ЕАЭС в целях устранения дублирования нормативных актов и отмены устаревших норм и требований в национальных законодательствах; роль Евразийского экономического суда в обеспечении должного уровня правоприменительной практики Союза и стран-членов, а также развитие научно-исследовательской и экспертно-аналитической деятельности по анализу права для выявления факторов, влияющих на экспортную конкурентоспособность товаров, работ (услуг), механизм урегулирования споров, с целью выработки соответствующих предложений по законотворчеству и его регламентирующему воздействию на интеграционные процессы в рамках ЕАЭС.

Ключевые слова: ЕАЭС, ВТО, Договор о Евразийском экономическом союзе, нормотворчество, национальная экономика, нормативно-правовая база, конкурентоспособность, Суд Евразийского экономического союза.

EURASIAN ECONOMIC UNION: IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK**

KOTOVA N.E.

Junior researcher at the Center for Macroeconomic Research, Financial University, Moscow, Russia
nkotova@fa.ru

ABSTRACT

The paper deals with the structural elements of the legislative and regulatory framework and the law-making activities of the Eurasian Economic Union in the dynamics of institutional formation and recording of the integration process in statutory documents with account for the WTO experience. The integration process includes multiple

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФНФ, проект 15-02-00494 «Методология формирования устойчивых конкурентных преимуществ государств — членов Евразийского экономического союза в условиях нестабильности мировой экономики».

** The paper was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Humanities, project 15-02-00494 “Methodology for Development of Steady Competitive Advantages of the Eurasian Economic Union Member States under Conditions of the Global Economy Uncertainty”.

multilateral international agreements aiming to establish a supra-national legislation as a regulator of integration processes for the benefit of the EAEU members. A subject of interest is the establishment of the law-enforcement practice as an effective tool for ensuring the planned dynamics of the integration process and compliance with agreements reached within the EAEU framework. The role of the Eurasian Economic Commission in monitoring the legislations of the EAEU member states in terms of their compliance with international treaties and the EAEU laws to avoid duplication of regulations and discard outdated rules and requirements in national legislations is discussed. Attention is paid to the role of the Eurasian Economic Court in ensuring the appropriate level of the law-enforcement practice in the Union and its members. Finally, the paper discusses the research and expert-analytical activities for the analysis of the law to identify factors affecting the export competitiveness of goods, works (services), the mechanism for dispute settlement, etc. with a purpose of making appropriate proposals concerning the legislation and its regulatory effect on the integration processes within the EAEU.

Keywords: EAEU; WTO; Agreement on the Eurasian Economic Union; rule-making; national economy; regulatory framework; competitiveness; the Court of the Eurasian Economic Union.

Совершенствование нормативно-правовой базы Евразийского экономического союза (ЕАЭС) как международной организации, учрежденной в целях обеспечения региональной экономической интеграции и свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы в интересах государств — членов Союза, непосредственно зависит от динамики и результативности процесса интеграции и институционального становления ЕАЭС.

Формирование общего правового пространства ЕАЭС осуществляется в соответствии с базовым кодифицированным нормативным документом ЕАЭС — Договором о Евразийском экономическом союзе (вступил в силу 01.01.2015) по следующим основным направлениям:

1. Создание наднационального правового пространства ЕАЭС, структурными элементами которого являются:

- международные договоры, заключаемые между государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза (международные договоры в рамках Союза);
- международные договоры, заключаемые с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями (международные договоры Союза с третьей стороной).

Несмотря на то что законодательство ЕАЭС относит к элементам правовой системы (в пределах делегированных им полномочий) решения Высшего Евразийского экономического совета, Межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, данные документы не могут быть по формальным признакам отнесены к законодательной базе ЕАЭС (наряду с распоряже-

ниями и рекомендациями Евразийской экономической комиссии, решениями Евразийского экономического суда, которые носят рекомендательный характер и институционально не поддержаны необходимыми для обеспечения их регулирующего воздействия полномочиями, обеспечивающими выполнение сторонами достигнутых договоренностей). Данные документы следует рассматривать как нормативные документы о намерениях сторон, которые требуют дополнительного закрепления достигнутых договоренностей в рамках соответствующих соглашений, выступающих в качестве полноправных элементов законодательной системы ЕАЭС.

2. Гармонизация законодательства — сближение законодательства государств — членов ЕАЭС, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах (данный принцип в России закреплен постановлением Правительства РФ от 13.03.2015 № 222 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»).

3. Унификация законодательства — сближение законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных Договором о Евразийском экономическом союзе.

В связи с этим существенное значение приобретает работа Европейской экономической комиссии (ЕЭК) по проведению мониторинга законодательства государств — членов ЕАЭС на соответствие международным договорам и законодательству ЕАЭС в целях устранения дублирования нормативных актов и отмены

устаревших норм и требований в национальных законодательствах (процесс подготовки и оформления международных актов и принятия решений в Евразийской экономической комиссии, см. официальный сайт ЕЭК: <http://eec.eaeunion.org/ru/nae/news/Pages/16-05-2014-6.aspx>).

В целях обеспечения результативности нормативно-правовой базы ЕАЭС задействованы такие традиционные инструменты процесса нормотворчества, как:

- процедура оценки регулирующего воздействия проектов решений ЕЭК, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности [предусмотрена Положением о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору о ЕАЭС) и Регламентом работы ЕЭК];

- активное привлечение к законопроектной деятельности бизнес-сообщества еще на стадии обсуждения и подготовки предложений при разработке наднациональных актов ЕАЭС. Данная процедура обеспечивается как в удаленном доступе (в 2015 г. сроки размещения на интернет-сайте ЕЭК проектов решений Комиссии, влияющих на ведение бизнеса, увеличиваются более чем в 6 раз — с 15 до 93 календарных дней до даты их предполагаемого принятия), так и через представительство в составе экспертных и рабочих групп, сформированных в рамках деятельности департаментов ЕЭК, а также в составе Консультативного совета по взаимодействию ЕЭК и белорусско-казахстанско-российского бизнес-сообщества (см. http://www.eurasiancommission.org/ru/Pages/consult_sovet.aspx).

Динамика развития нормотворчества ЕАЭС определена Договором о Евразийском экономическом союзе и подкреплена проектом Основных направлений экономического развития членов ЕАЭС — документом рекомендательного характера, который является комплексной экономической программой по реализации интеграционного потенциала ЕАЭС до 2030 г.

Проект Основных направлений экономического развития Евразийского экономического союза (одобрен решением Евразийского межправительственного совета от 29.05.2015 № 1) рассматривает три возможных сценария развития интеграции в рамках ЕАЭС.

Сформированная государствами — членами ЕАЭС динамика институционального становле-

ния и нормативного документирования данного интеграционного процесса учитывает, что под влиянием внутренних и внешних факторов по мере продвижения к наиболее привлекательному с точки зрения получения масштабного синергетического интеграционного эффекта сценарию «Собственный центр силы» необходимо быть готовыми к реализации иных, менее эффективных с точки зрения развития экономической интеграции сценариев — «Продленный статус-кво» и «Транзитно-сырьевой мост для новых центров силы» (см. *рис. 1*), предполагающих интеграцию на существующей базе и обеспечивающих умеренные темпы экономического развития, большую экономическую независимость государств — членов ЕАЭС, основанную на собственных традиционных источниках роста [1].

В любом случае совокупный интеграционный эффект для экономик государств — членов ЕАЭС планируется получить после 2025 г. по завершении выполнения всех переходных положений, предусмотренных Договором о Союзе.

Договором о Евразийском экономическом союзе определены следующие сроки законодательно закрепления этапов становления ЕАЭС:

- 1) формирование к 2016 г. общего рынка лекарственных средств и медицинских изделий;
- 2) формирование к 2019 г. общего электроэнергетического рынка;
- 3) обеспечение к 2025 г. свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы без ограничений и барьеров;
- 4) формирование к 2025 г. общего рынка газа, нефти и нефтепродуктов;
- 5) осуществление до 2025 г. либерализации в отдельных секторах услуг, в том числе в сферах автотransпортов и строительных услуг.
- 6) создание в 2025 г. наднационального органа по регулированию финансового рынка.

Определены основные направления законодательской деятельности ЕАЭС:

- повышение инвестиционной привлекательности и создание условий для роста деловой активности;
- инновационное развитие и модернизация экономики;
- обеспечение доступности финансовых ресурсов и развитие финансового рынка;
- обеспечение макроэкономической устойчивости;



Рис. 1. Сценарии и принципы экономического развития государств – членов Евразийского экономического союза в рамках интеграционного сотрудничества [2]

- инфраструктурное развитие, в том числе реализация транзитного потенциала;
- развитие кадрового потенциала;
- повышение энергоэффективности и ресурсосбережение;
- региональное развитие и приграничное сотрудничество;
- международное сотрудничество и реализация торгового потенциала.

Сформирована отраслевая направленность законодательства в соответствии с их интеграционным потенциалом (рис. 2).

В развитие Договора о Евразийском экономическом союзе и в целях обеспечения стратегии развития интеграционных процессов в соответствии с определенными нормативными документами ЕАЭС сценарными условиями подготовлен Рабочий план разработки актов и международных договоров в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе (утвержден Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2014 г. № 58), которым запланировано принятие 125 актов по важнейшим разделам До-

говора (38 актов в развитие институциональной части Договора, 87 — в развитие функциональной части). В отдельных сферах Договора требуется принятие значительного количества нормативно-правовых и иных документов (техническое регулирование — 38 актов, энергетика — 17 актов).

Дальнейшее совершенствование институциональной и нормативной базы ЕАЭС необходимо осуществлять с учетом следующих важных моментов.

При формировании коммуникативных моделей и принципов нормативного регулирования процессов в рамках реализации Евразийского экономического интеграционного проекта был максимально использован опыт ВТО как наиболее действенного и востребованного инструмента международной экономической интеграции. При переходе государств — членов ЕАЭС от «конкуренции юрисдикций» к «единым правилам игры» неизбежно проведение процессов гармонизации и унификации национальных законодательств всех стран — членов ЕАЭС с заключенными ими как субъектами международного



Рис. 2. Отраслевая направленность законодательства ЕАЭС [2]

права международными соглашениями, конвенциями, договорами, в том числе действующими для стран — членов ВТО.

В связи с этим особое значение для формирования институциональной и нормативной основы ЕАЭС в контексте развития успешной интеграции приобретает правовая основа ВТО. Она составляет объемный комплекс многосторонних межгосударственных соглашений и конвенций, формирующих для стран-участниц жесткие правила использования многочисленных средств внешнеторговой политики, разрешая либо запрещая их применение. В их числе такие эффективные средства торговой защиты, как количественные ограничения, лицензирование, антидемпинговые и компенсационные меры, комплекс средств защиты внутреннего рынка от иностранной конкуренции, включающей таможенное регулирование, тарифные и нетарифные меры, методы внутренней поддержки национального производства, валютные и кредитные средства, защитные меры, технические и другие барьеры в торговле, и многое другое. Важно то, что все страны — члены ВТО

следуют общей тенденции — последовательному, но глубоко избирательному снижению торговых барьеров.

Нормативные документы ВТО обязательны для применения всеми странами-членами. Только грамотное и своевременное применение этих национальных норм и правил как регуляторов национальных рынков может эффективно защитить национальный рынок от конкуренции, обеспечить его экономическую безопасность [3].

Для стран — членов ВТО весь комплекс многосторонних международных соглашений создает то, что может быть образно определено как правила поведения в области осуществления национальной внешнеторговой политики. Для России как государства — члена ЕАЭС и ВТО они определяют, каким образом можно защитить национальную экономику от неблагоприятного внешнего экономического воздействия, добиться отмены дискриминационных мер зарубежных государств, защитить свои позиции на внутреннем и мировом рынках.

Практика вступления России в ВТО свидетельствует, что наибольшие проблемы, которые до на-

стоящего времени не преодолены в полной мере, были связаны с формированием национальных рынков, адекватных требованиям международных стандартов, в сфере услуг и высокотехнологичных секторов экономики.

Динамика формирования нормативного пространства ЕАЭС свидетельствует, что данное положение дел сохраняется и при согласовании позиций стран — членов ЕАЭС. Приоритетно и результативно по срокам и содержанию в рамках разработки законодательства ЕАЭС решаются вопросы свободного движения товаров и рабочей силы, таможенного, тарифного и нетарифного регулирования, разработки технических регламентов, правил и порядка обеспечения безопасности и обращения продукции, обеспечения единства измерений и пр. При этом в отношении рынка услуг (здравоохранение, образование, валютно-финансовая и банковская деятельность, страхование, научные исследования и разработки и пр.) нормотворчество как закрепление достигнутых сторонами интеграционных договоренностей практически до 2025 г. будет находиться на стадии нормативного закрепления сторонами концептуальных и методологических принципов и подходов.

В этой связи особое значение приобретают нормативно закрепленные, адаптированные к международным стандартам национальные практики формирования эффективных регуляторов по данным секторам экономики [4].

В связи с тем что подписанная сторонами по итогам компромиссных уступок и согласований редакция Договора о ЕАЭС не позволяет в полной мере обеспечить условия, необходимые для интенсивной и результативной динамики реализации Евразийского интеграционного экономического проекта, серьезного внимания требуют также вопросы формирования правоприменительной практики как эффективного инструмента, обеспечивающего запланированную динамику развития интеграционных процессов и соблюдение договоренностей, достигнутых в рамках ЕАЭС.

Следует отметить, что Евразийская экономическая комиссия и Евразийский экономический суд не наделены действенными полномочиями по контролю за соблюдением достигнутых государствами — членами ЕАЭС договоренностей. Так, например, при неисполнении решений, определенных постановлениями ЕЭК, спорный вопрос

согласно действующему регламенту передается на рассмотрение Евразийского экономического суда, решения которого, в свою очередь, имеют рекомендательный характер. Таким образом, фактически спорный вопрос может быть решен по существу лишь на уровне совета глав государств. В связи с этим особенно интересен опыт формирования правовой системы ВТО как конгломерата многосторонних межгосударственных соглашений (договоров, конвенций), содержание которых развивается и актуализируется в непосредственной зависимости от рекомендаций по итогам мониторинга и обобщения результатов практики правоприменения положений заключенных международных соглашений.

Тем не менее роль ЕЭК и Евразийского экономического суда в обеспечении должного уровня правоприменения могла бы быть более высокой. Препятствия на этом пути носят не столько юридический, сколько политический характер. Может быть учтен опыт по обеспечению выполнения требований норм международного права в специализированных областях сотрудничества (транспорт, связь и др.). В связи с тем что в этом случае необходима постоянная адаптация существующих норм к меняющимся техническим и иным условиям [5], значительное число договоров предусматривает реализацию имплементационных процессов на международном уровне и создание имплементационных органов (либо вменение данной компетенции уже имеющемуся органу международной организации), которые уполномочены осуществлять толкование договора с учетом происходящих изменений. Деятельность подобных международных органов в данном случае приобретает вспомогательный нормотворческий характер.

В рамках нормотворческой работы ЕАЭС крайне важно продолжить успешно начатую исследовательскую и экспертно-аналитическую деятельность в сфере анализа, мониторинга эффективности институционального проектирования, законодательства и его регламентирующего воздействия на интеграционные процессы в рамках ЕАЭС с привлечением авторитетных экспертов в области сравнительного правоведения, международного права, формирования системы оценки соответствия добровольным стандартам качества работ (услуг) и соответствующей институциональной инфраструктуры. Речь, в частности, идет

о таких востребованных, но слабо урегулированных в соответствии с международными требованиями сферах, как финансовые услуги (страхование, банковские услуги и услуги на рынке ценных бумаг), услуги в области образования, здравоохранения и социального обеспечения, туризм и услуги, связанные с путешествиями, защитой окружающей среды, а также экспертная работа по

анализу права и правоприменительной практики Союза и государств-членов с целью выявления факторов, влияющих на экспортную конкурентоспособность товаров, работ (услуг) ЕАЭС, механизм урегулирования споров, включая развитие процедур досудебного урегулирования в ЕАЭС с целью выработки соответствующих рекомендаций и предложений.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Сильвестров С.Н.* Возрастающая кризисогенность глобального развития мировой экономики и ее последствия (научный доклад) / Аналитические материалы научно-практической конференции «Россия в ВТО: финансово-экономические риски». М.: Финансовый университет, 2014. С. 218–224.
2. *Чалая Ю.Ю.* Презентация к докладу «Сценарии и принципы экономического развития государств — членов Евразийского экономического союза в рамках интеграционного сотрудничества». Отдел стратегий экономической политики Департамента макроэкономической политики Европейской экономической политики. М., 2014.
3. *Сильвестров С.Н., Перская В.В.* Членство России в ВТО: сельскохозяйственный сектор // *Экономические науки*. 2012. № 97. С. 11–17.
4. *Сильвестров С.Н.* Риски глобального развития: проблемы мониторинга и регулирования / Материалы V Международной научно-практической конференции (Ростов-на-Дону, 22–24 мая 2014 г.). В 3 т. / под ред. *М.А. Боровской, Ю.М. Осипова, А.Ю. Архипова*. Ростов н/Д: Изд-во Южного федерального университета, 2014. Т. 1. 43 с.
5. *Сильвестров С.Н.* Совет по финансовой стабильности как четвертая опора глобальной финансовой системы // *Вестник Финансового университета*. 2014. № 6. С. 84–91.

REFERENCES

1. *Silvestrov S. N.* Vozrastajushhaja krizisogennost' global'nogo razvitija mirovoj jekonomiki i ee posledstvija (nauchnyj doklad) / Analiticheskie materialy nauchno-prakticheskoj konferencii «Rossija v VTO: finansovo-jekonomicheskie riski» [Growing chrysiogenetes global development of the world economy and its implications] (research report). Analytical materials of scientific-practical conference “Russia in WTO: financial and economic risks”. Moscow, Financial University, 2014, pp. 218–224 (in Russian).
2. *Chalaja Yu. Yu.* Prezentacija k dokladu «Scenarii i principy jekonomicheskogo razvitija gosudarstv — chlenov Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza v ramkah integracionnogo sotrudnichestva». Otdel strategij jekonomicheskopolitiki Departamenta makrojekonomicheskopolitiki Evropejskoj jekonomicheskopolitiki [Department of economic policy strategy, macroeconomic policy Department European economic policy. Presentation to the report “Scenarios and economic development of the States members of the Eurasian economic Union in the framework of integration and cooperation”. Moscow, 2014.
3. *Silvestrov S. N., Perskaya V. V.* Chlenstvo Rossii v VTO: sel'skohozejajstvennyj sektor [Russia's Membership in WTO: the agricultural sector]. *Jekonomicheskie nauki — Economic science*, 2012, no. 97, pp. 11–17 (in Russian).
4. *Silvestrov S. N.* Riski global'nogo razvitija: problemy monitoringa i regulirovanija / Materialy V Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (Rostov-na-Donu, 22–24 maja 2014 g.). V 3 t. / pod red. *M. A. Borovskoj, Ju. M. Osipova, A. Ju. Arhipova* [The risks of global development: challenges for monitoring and regulation. Materials of V International scientific-practical conference (Rostov-on-don, May 22–24, 2014): in 3 t. / ed. of *M. A. Borovskiy, Yu M. Osipov, A. Y. Arkhipov*. Rostov-on-don, Publishing house of southern Federal University, 2014, vol. 1, 43 p. (in Russian).
5. *Silvestrov S. N.* Sovet po finansovoj stabil'nosti kak chetvertaja opora global'noj finansovoj sistemy [The financial stability Board as the fourth pillar of the global financial system]. *Vestnik Finansovogo universiteta — Bulletin of the Financial University*, 2014, no. 6, pp. 84–91 (in Russian).