

Противодействие коррупции в рамках функционирования Евразийского экономического союза

Павлова М. А.

Евразийская экономическая комиссия, Москва, Российская Федерация; bigsport_masha@mail.ru

РЕФЕРАТ

Настоящее исследование направлено на рассмотрение вопросов компетенции Евразийского экономического союза, определенной международными договорами в рамках Евразийского экономического союза, по противодействию коррупции при подготовке актов органов Евразийского экономического союза.

Цель. Определить компетенцию органов Евразийского экономического союза в сфере противодействия коррупции при разработке актов органов Евразийского экономического союза.

Задачи. Выделить пределы и объемы компетенции Евразийского экономического союза, установленной Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., в сфере противодействия коррупции при разработке актов органов Евразийского экономического союза, определить основания проведения антикоррупционной экспертизы, предусмотренной законодательством Российской Федерации, определить степень эффективности евразийской интеграции в сфере противодействия коррупции.

Методология. В настоящей работе с помощью методов логического, сравнительного и прогностического анализа выявлены факторы, способствующие реализации эффективной политики государств — членов Евразийского экономического союза, направленные на улучшение механизма разработки актов органов Евразийского экономического союза в сфере противодействия коррупции.

Результаты. Исследование показало, что Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. не предусматривается полномочие Евразийской экономической комиссии на проведение антикоррупционной экспертизы при подготовке актов органов Евразийского экономического союза. Вместе с тем Евразийский экономический союз обладает мощными правовыми, организационными инструментами, позволяющими принимать нормативные правовые акты достаточно глубоко подготовленными, проанализированными и прошедшими юридические процедуры. Предлагаемая к формированию евразийская антикоррупционная платформа позволит применять международный опыт, а кроме того, защитить национальные интересы евразийских стран, принимая во внимание особенности национальных правовых систем.

Выводы. Целесообразно рассмотреть вопрос о разработке и принятии единой антикоррупционной стратегии Евразийского экономического союза, которая базировалась бы на участии государств — членов ЕАЭС и учитывала национальные интересы и специфику правовых систем участвующих в нем государств, включая особенности законодательного регулирования в антикоррупционной сфере.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Договор о Евразийском экономическом союзе, оценка регулирующего воздействия, техническое регулирование, стратегические направления развития

Для цитирования: Павлова М. А. Противодействие коррупции в рамках функционирования Евразийского экономического союза // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. Т. 15. № 4. С. 93–98.

Countering Corruption within the Framework of the Functioning of the Eurasian Economic Union

Maria A. Pavlova

Eurasian Economic Commission, Moscow, Russian Federation; bigsport_masha@mail.ru

ABSTRACT

The present study is aimed at considering the issues of competence of the Eurasian Economic Union, defined by international treaties within the framework of the Eurasian Economic Union, on combating corruption in the preparation of acts of the bodies of the Eurasian Economic Union.

Aim. To determine the competence of the bodies of the Eurasian Economic Union in the field of anti-corruption in the development of acts of the bodies of the Eurasian Economic Union.

Tasks. To identify the limits and scope of the competence of the Eurasian Economic Union, established by the Treaty on the Eurasian Economic Union of May 29, 2014, in the field of anti-corruption in the development of acts of the bodies of the Eurasian Economic Union, to determine the grounds for anti-corruption expertise provided for by the legislation of the Russian Federation, to determine the degree of effectiveness of the Eurasian integration in the field of anti-corruption.

Methods. In this paper, using the methods of logical, comparative and predictive analysis, the factors contributing to the implementation of effective policies of the member states of the Eurasian Economic Union aimed at improving the mechanism for the development of acts of the bodies of the Eurasian Economic Union in the field of combating corruption are identified.

Results. The study showed that the Treaty on the Eurasian Economic Union of May 29, 2014 does not provide for the authority of the Eurasian Economic Commission to conduct anti-corruption expertise in the preparation of acts of the bodies of the Eurasian Economic Union. At the same time, the Eurasian Economic Union has powerful legal and organizational tools that allow it to adopt regulatory legal acts that are sufficiently deeply prepared, analyzed and have passed legal procedures. The Eurasian anti-corruption platform proposed for formation will allow applying international experience, and, in addition, protecting the national interests of the Eurasian countries, taking into account the peculiarities of national legal systems.

Conclusion. It is advisable to consider the development and adoption of a unified anti-corruption strategy of the Eurasian Economic Union, which would be based on the participation of the EAEU member states and take into account national interests and the specifics of the legal systems of the participating states, including the specifics of legislative regulation in the anti-corruption sphere.

Keywords: The Eurasian Economic Union, the Treaty on the Eurasian Economic Union, regulatory impact assessment, technical regulation, strategic directions of development

For citing: Pavlova M. A. Countering Corruption within the Framework of the Functioning of the Eurasian Economic Union // Eurasian Integration: Economics, Law, and Politics. 2021. Vol. 15. No. 4. P. 93–98.

Антикоррупционная экспертиза в пределах компетенции Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС), установленной Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее — Договор о ЕАЭС) и международными договорами в рамках ЕАЭС, не проводится. Положения, регламентирующие функциональное правотворчество органов ЕАЭС на противодействие коррупции в части принятия решений, не содержатся в Договоре о ЕАЭС. Вместе с тем ЕАЭС обладает мощными правовыми, организационными инструментами, позволяющими принимать нормативные правовые акты, достаточно глубоко подготовленные, проанализированные и прошедшие юридические процедуры.

Но для понимания причинно-следственных связей функционирования международного интеграционного объединения стоит, прежде всего, остановиться на истории его создания и развития. Истоки создания союза уходят в далекий 1995 г., когда Россия и Беларусь подписали Соглашение о создании Таможенного союза, в 1996 г. аналогичное соглашение было подписано в новом составе — из Беларуси,

России и Казахстана. Затем к указанному Соглашению присоединились две другие страны — Таджикистан и Кыргызстан. В 2000 г. пятью странами — участниками Таможенного союза был подписан Договор о создании Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), а в 2007-м ЕврАзЭС был реорганизован в Таможенный союз, в который вошли Россия, Беларусь и Казахстан. В свою очередь, с 2012 г. исполнительный орган Таможенного союза — Комиссия Таможенного союза — преобразован в Евразийскую экономическую комиссию, которая в настоящее время является регулирующим органом ЕАЭС¹.

Историческое развитие интеграции предопределило правовую регламентацию законодательства государств — членов ЕАЭС с учетом международного характера принимаемых органами ЕАЭС решений. Так, Правительством Российской Федерации было принято постановление от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»². В реализацию данного постановления были одобрены Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а в развитие рассматриваемых правоотношений принят приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия». Исходя из нормативных положений таких документов, в отчет, подготовленный по результатам оценки регулирующего воздействия, включаются сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы проекта акта (выявленные коррупциогенные факторы и способы их устранения [при наличии]). Стоит отметить, что законодательствами других государств — членов ЕАЭС также предусматриваются положения, регулирующие общественные отношения в сфере противодействия коррупции и обеспечивающие реализацию антикоррупционной политики.

Таким образом, проекты актов, подготовленные в целях реализации функций ЕАЭС, на национальном уровне проходят антикоррупционную экспертизу и выносятся для рассмотрения и последующего их принятия на заседания органов ЕАЭС уже с апробированным комплектом документов и материалов.

Вместе с тем в рамках деятельности Евразийской экономической комиссии (далее — Комиссия) по вопросу подготовки нормативных правовых актов Регламентом работы Евразийской экономической комиссии, утвержденным Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98³ (далее — Регламент), предусматривается процедура оценки регулирующего воздействия — те решения Комиссии, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, за исключением отдельных решений принимаются органом ЕАЭС с учетом результатов проведения оценки регулирующего воздействия проектов таких решений.

Как следует из Регламента, оценка является обязательным этапом процесса подготовки проектов решений Комиссии и направлена на выявление и устранение предусмотренных положениями проектов решений Комиссии или возникающих в связи с указанными положениями избыточных обязанностей, ограничений и (или) запретов для субъектов предпринимательской деятельности, необоснованных расходов

¹ Евразийский экономический союз. Досье [Электронный ресурс] // Сайт информгентства ТАСС. URL: [https://tass.ru/info/2545319#:~:text=Евразийский%20экономический%20союз%20-%20международное,\(ЕврАзЭС%2С%20действовало%20в%202000-2014%20гг.\)](https://tass.ru/info/2545319#:~:text=Евразийский%20экономический%20союз%20-%20международное,(ЕврАзЭС%2С%20действовало%20в%202000-2014%20гг.)) (дата обращения: 11.10.2021).

² О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии») [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139421/ (дата обращения: 11.10.2021).

³ О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии : решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 98 [Электронный ресурс] // Досуп из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172827/ (дата обращения: 11.10.2021).

субъектов предпринимательской деятельности, создающих барьеры для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории ЕАЭС¹.

Процедурно оценка регулирующего воздействия состоит из публичного обсуждения предлагаемого регулирования с субъектами предпринимательской деятельности и иными заинтересованными лицами путем размещения проекта акта на официальном сайте ЕАЭС и подготовки соответствующего заключения. При этом Регламентом предусматривается, что процедура оценки регулирующего воздействия в части разработки проектов решений Комиссии в части технического регулирования осуществляется посредством специального регламентационного производства.

Во-первых, специальное производство осуществляется в отношении проектов решений Комиссии о принятии технических регламентов ЕАЭС, внесении в них изменений или об их отмене, о введении в действие принятых технических регламентов ЕАЭС и переходных положениях технических регламентов Союза. Оценка регулирующего воздействия состоит из этапов (процедур), установленных порядком разработки, принятия, изменения и отмены технических регламентов ЕАЭС, утверждаемым Комиссией (Решение Совета комиссии от 20 июня 2012 г. № 48)². Во-вторых, в отношении проектов решений Комиссии об утверждении перечней международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия — национальных (государственных) стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технических регламентов ЕАЭС, и об утверждении перечней международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия — национальных (государственных) стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований технических регламентов ЕАЭС и осуществления оценки соответствия объектов технического регулирования, оценка регулирующего воздействия состоит из этапов (процедур), установленных порядком разработки и принятия перечней международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия — национальных (государственных) стандартов, необходимых для обеспечения исполнения требований технических регламентов ЕАЭС и для осуществления оценки соответствия объектов технического регулирования, утверждаемым Комиссией (Решение Совета Комиссии от 18 октября 2016 г. № 161)³.

Исходя из сформулированных положений указанных нормативных правовых актов, Комиссия обеспечивает подготовку заключения об оценке регулирующего воздействия по проекту технического регламента ЕАЭС (изменений в технический регламент ЕАЭС, переходных положений) — комплекту документов, в который также включаются вышеупомянутые проекты перечней стандартов.

В качестве примера заключения об оценке регулирующего воздействия в сфере технического регулирования, подготовленного Комиссией, и в целях формулирования последующих выводов можно привести заключение по проекту изменений в технический регламент Таможенного союза «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011) (далее — ТР ТС 024/2011), датированное декабрем прошлого года.

Проектом изменений предусмотрено дополнение ТР ТС 024/2011 новым приложением, которым устанавливается перечень запрещенных предшествующих грузов при транспортировании наливом водными видами транспорта пищевой масложировой продукции (далее — перечень запрещенных предшествующих грузов). В рамках публичного обсуждения проекта изменений и комплекта документов к нему было предложено дополнить перечень запрещенных предшествующих грузов такими грузами, как дизельное топливо, бензин, керосин, сырая нефть, дистилляты нефти, нефтепродукты, гудроны и би-

¹ О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии : решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 98 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172827/ (дата обращения: 11.10.2021).

² О внесении изменений в Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20 июня 2012 г. [Электронный ресурс] // Совет Евразийской экономической комиссии. 18 октября 2016 г. URL: http://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413049/cncd_08022017_147 (дата обращения: 11.10.2021).

³ О порядке разработки и принятия перечня международных и региональных (межгосударственных) стандартов [Электронный ресурс] // Совет Евразийской экономической комиссии. 18 октября 2016 г. URL: http://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413251/cncd_16032017_161 (дата обращения: 11.10.2021).

тумы. В отношении отклонения указанного предложения разработчиком в сводке отзывов по проекту изменений приведена информация о гармонизации перечня запрещенных предшествующих грузов с «Нормами и правилами хранения и транспортирования наливом пищевых жиров и масел» (далее — САС/RCP 36-1987) Кодекса Алиментариус и о том, что указанный перечень является закрытым. При этом разработчиком указано на наличие в таком приложении к ТР ТС 024/2011 гармонизированного с САС/RCP 36-1987 примечания 1, в соответствии с которым использование резервуаров водных видов транспорта, в которых ранее перевозились грузы, не содержащиеся в приложении, возможно только с согласия уполномоченного органа государства — члена ЕАЭС. Следовательно, предусмотренный проектом изменений подход не исключает ситуацию, при которой пищевая масложировая продукция будет транспортироваться наливом водными видами транспорта в резервуарах танкеров, в которых ранее транспортировались дизельное топливо, бензин, керосин, сырая нефть, дистилляты нефти, нефтепродукты, гудроны и битумы. Кроме того, наличие примечания 1 к перечню запрещенных предшествующих грузов приводит к необходимости согласования с уполномоченным органом государства — члена ЕАЭС возможности использования резервуаров водных судов, в которых ранее перевозились грузы, не содержащиеся в перечне запрещенных предшествующих грузов, всех случаев транспортирования пищевой масложировой продукции в резервуарах танкеров.

Таким образом, в рамках рассмотренного примера на основе проекта изменений в ТР ТС 024/2011 подготовленным заключением об оценке регулирующего воздействия делается вывод о том, что необходимо исключить указанное примечание 1 к перечню запрещенных предшествующих грузов либо доработать его в целях устранения избыточного и коррупциогенного требования к согласованию возможности использования резервуаров водных судов, в которых ранее перевозились грузы, не содержащиеся в перечне запрещенных предшествующих грузов, во всех случаях транспортирования пищевой масложировой продукции в резервуарах водных судов, в том числе и после транспортировки пищевой продукции. Проектируемое изменение в ТР ТС 024/2011 имеет коррупциогенный характер, поскольку проектом изменений не урегулирован вопрос о порядке проведения указанной процедуры согласования. Кроме того, такое требование может привести к созданию дополнительных административных барьеров в части согласования возможности использования резервуаров водных видов транспорта, в которых ранее перевозились грузы, не содержащиеся в перечне разрешенных предшествующих грузов, одним государством — членом ЕАЭС после отказа в согласовании такой возможности другим государством — членом ЕАЭС.

В этой связи заслуживает внимания научное предложение, обоснованное Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, о разработке концепции Евразийской антикоррупционной стратегии, которая базировалась бы на участии государств — членов ЕАЭС и учитывала национальные интересы и специфику правовых систем участвующих в нем государств, включая особенности законодательного регулирования в антикоррупционной сфере [1; 2].

Вместе с тем в Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 г., принятых Решением Высшего Евразийского экономического совета 11 декабря 2020 г. № 12, не содержится положений, предусматривающих регулирование вопросов противодействия коррупции в рамках функционирования Евразийского экономического союза¹.

Литература

1. *Борисов С. В., Каширкина А. А., Морозов А. Н.* и др. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. Москва. 2015.
2. *Морозов А. Н.* Противодействие коррупции в государствах — членах Евразийского экономического союза: международно-правовое и внутригосударственное регулирование // Журнал российского права. 2016. № 7.

¹ О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции : решение от 11 декабря 2020 г. № 12 [Электронный ресурс] // Высший евразийский экономический совет. URL: http://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01428320/err_12012021_12 (дата обращения: 11.10.2021).

Об авторе:

Павлова Мария Александровна, заместитель начальника отдела правовой экспертизы решений Комиссии Правового департамента Евразийской экономической комиссии (Москва, Российская Федерация); bigsport_masha@mail.ru

References

1. Borisov S. V., Kashirina A. A., Morozov A. N. et al. Anti-corruption standards of the Organization for Economic Cooperation and Development and their implementation in the Russian Federation : monograph / ed. by T. Ya. Khabrieva, A. V. Fedorova. Moscow. 2015. (In Rus.)
2. Morozov A. N. Anti-corruption in the Member States of the Eurasian Economic Union: International Legal and Domestic Regulation // Journal of Russian Law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2016. No. 7. (In Rus.)

About the author:

Maria A. Pavlova, Deputy Head of the Department of Legal Expertise of Decisions of the Commission of the Legal Department of Eurasian Economic Commission (Moscow, Russian Federation); bigsport_masha@mail.ru