

ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ РОССИИ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ УЧАСТНИКИ

АННОТАЦИЯ

Евразийская экономическая интеграция в формате Таможенного союза и четырех общих пространств стала возможна, прежде всего, благодаря политической воле и договоренностям высшего руководства стран-основательниц Евразийского экономического союза (Республики Беларусь, Казахстана и России). Модели управления евразийской интеграционной политикой основных стран-участниц, как и их продукт – модель ЕАЭС, иерархичны. В них мало места для акторов, не относящихся к высшему политическому руководству и национальным бюрократиям. Вместе с тем, мировой опыт продвинутых региональных экономических объединений указывает на существенное представительство в их моделях управления разнообразных неправительственных участников (бизнес, эксперты, профсоюзы, общественные организации, депутаты национальных парламентов). Предполагается, что такое представительство способствует эффективности принимаемых решений и устойчивости интеграционных проектов в долгосрочной перспективе. В предлагаемой статье на примере российской модели управления евразийской интеграцией страны проанализированы возможности и ограничения для участия в процессе акторов, не относящихся к политическому руководству и бюрократии. Сделаны выводы относительно целесообразности расширения их участия в интеграционной политике и институтах ЕАЭС.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз; интеграционная политика; Россия; бизнес; экспертное сообщество; регионы.

TRESHCHENKOV E. YU

EURASIAN INTEGRATION OF RUSSIA AND NONGOVERNMENTAL ACTORS

ABSTRACT

Eurasian economic integration in the format of the Customs Union and four common spaces became possible primarily due to the political will and agreements of the leadership of the founding countries of the Eurasian Economic Union (Belarus, Kazakhstan and Russia). Eurasian integration governance models of the main participating countries, like their product – the EAEU model, are hierarchical. They have little room for actors who do not belong to the highest political leadership and national bureaucracies. At the same time, the experience of enhanced regional economic agreements shows a significant representation in their governance models of a variety of non-governmental participants (business, experts, trade unions, non-governmental organisations, national parliaments). It is assumed that such representation contributes to the effectiveness of decisions taken and the sustainability of integration projects in the long term. In the proposed paper, by referring to the Russian model of managing the Eurasian integration of the country, the possibilities and limitations for participation in the process of actors not related to political leadership and bureaucracy were analysed. Conclusions are made regarding the reasonability of expanding their participation in the national policy of integration as well as in the institutional structure of the EAEU.

Keywords: Eurasian Economic Union; integration policy; Russia; business; experts' community; regions.

В условиях глобализации государства уже не могут единолично эффективно управлять все более усложняющимися и приобретающими трансграничный характер экономическими, социальными, демографическими процессами на своей территории. Это вовсе не предполагает утерю центральными правительствами контроля над ситуацией или отказ от ключевых функций государства, а приводит, скорее, к пересмотру ими моделей управления. Говоря о странах Запада, Мишель Фуко характеризует эти процессы через понятие рационализации управления. Он называет такой тип управления либеральным, однако четко отделяет его от одноименных политической и экономической идеологий. Здесь либерализм заключается в стремлении к децентрализации и в неотъемлемой

критике излишнего управления и бюрократизации [1, с.406]. Неолиберальные управленцы исходят из того, что в современных условиях отдельные функции успешнее реализуются за счет активного участия неправительственных акторов, будь то бизнес, регионы или профсоюзы, в процессе. Также для решения тех или иных задач государства объединяют усилия в рамках региональных интеграционных соглашений. Прежде всего, в этом преуспела условная западная модель управления, к опыту которой постоянно обращаются другие страны и регионы.

Такова ситуация, например, с постоянными апелляциями к опыту Европейского союза при формировании евразийских Таможенного союза и четырех общих пространств. Отцы-основатели

ЕАЭС указывают на то, что опыт заимствуется творчески и выборочно, с учетом допущенных европейцами ошибок [2]. Вместе с тем, характерным является упущение из вида того обстоятельства, что европейский интеграционный проект неотделим от внутривнутриполитических и внутриэкономических практик его стран-основательниц. От последних существенным образом зависит то, какая модель управления будет реализовываться в интеграционном объединении.

Несмотря на обвинения в бюрократизации, звучащие со стороны популистов и евроскептиков, модель Евросоюза довольно децентрализована, а численность всей «брюссельской бюрократии» на порядок меньше количества чиновников отдельно взятых Франции или Германии. С одной стороны, в ЕС есть типичные межправительственные органы управления – Европейский совет, Совет Европейского союза и ассистирующий ему Комитет постоянных представителей. С другой стороны, существуют сильные наднациональные институты, обладающие реальными полномочиями в отдельных сферах – Суд Европейского союза, Европейская комиссия, Европейский парламент. Значимость наднациональных институтов тесно связана с наличием у Европейского союза бюджета, формируемого не только из вкладов государств-членов, но и из «собственных доходов», а также с наличием полноценного законодательства.

Европейская интеграционная модель также включает в себя уникальную сеть специализированных агентств – несколько десятков, начиная с Европейского агентства по окружающей среде и заканчивая Европейским агентством по безопасности продуктов питания, автономных как от национальных правительств, так и от Брюсселя.

Наконец, внутригосударственные акторы стран-участниц имеют свой собственный голос в наднациональном интеграционном процессе. Местные и региональные власти представлены в Комитете регионов, бизнес и профсоюзы – в Европейском экономическом и социальном комитете. Предусмотрены механизмы прямого контроля над интеграционным процессом со стороны национальных парламентов [3].

Обеспечение баланса между различными уровнями управления (наднациональным, госу-

дарственным и локальным) обеспечивается путем реализации принципа субсидиарности [4, ст.5]. Он заключается в том, что решение должно приниматься и реализовываться на том уровне, на котором это наиболее эффективно для достижения поставленной цели.

Как показывает практика, модель управления, сложившаяся в Евросоюзе, не является идеальной, но трудно отрицать ее устойчивость и способность находить выход из кризисов, а также прямую взаимосвязь с эволюцией моделей управления в странах-основательницах Сообществ. Речь идет о разветвленности уровней управления, об активном вовлечении региональных и местных властей в процесс принятия решений, о сильных и независимых судебной и законодательной ветвях власти.

В этом контексте, особый интерес представляет складывающаяся модель управления Евразийского экономического союза. Очевидно, что при ее формировании должны были обнаружиться естественные пределы заимствования опыта Евросоюза. Целью предлагаемого исследования является выявление возможностей и ограничений на пути вовлечения в евразийский интеграционный процесс участников, не относящихся к центральным правительствам государств-членов ЕАЭС. Имеются в виду бизнес, экспертное сообщество, парламентарии, региональные органы власти. Основная гипотеза заключается в том, что поскольку национальные модели стран-участниц ЕАЭС характеризуются высокой степенью централизации и бюрократизации, то и на уровне самого Евразийского союза участие бизнеса, региональных властей, депутатов национальных парламентов будет также серьезным образом ограничено.

В первой части статьи охарактеризована интеграционная модель ЕАЭС с акцентом на его институциональную структуру. Здесь же в привязке к уровням институциональной иерархии объединения проанализирована российская модель управления евразийской интеграцией страны. И, наконец, в заключительной части определено место отдельных неправительственных участников (бизнес, экспертное сообщество, региональные власти) в выработке российской интеграционной политики, а также возможности и ограничения их представительства как на национальном уровне, так и на уровне ЕАЭС.

Институциональная структура Евразийского экономического союза иерархична, а для процесса принятия решений и их реализации характерен межправительственный подход (intergovernmentalism). Последнее означает, что государства-участники ни на минуту не теряют контроль над интеграционным процессом, а автономия наднационального элемента (Коллегия Евразийской экономической комиссии и Суд ЕАЭС) в интеграционном объединении сведена к минимуму. Безраздельное доминирование государств подкрепляется отсутствием у ЕАЭС так называемых «собственных доходов» бюджета и межгосударственным характером его права. Положение о наличии у ЕАЭС собственной «международной правосубъектности» [5, ст.1] также нивелируется процессом принятия решений и местом в нем наднациональных органов, а именно Коллегии ЕЭК.

Динамика интеграции зависит от политической воли и договоренностей между политическими лидерами стран-участниц. Именно они находятся на вершине институциональной иерархии. На этом уровне возникают и решаются, помимо прочего, споры, не имеющие прямого отношения к сфере ведения ЕАЭС, но периодически тормозящие развитие интеграционного проекта. При этом, Евразийская экономическая комиссия, как орган по факту подчиненный правительствам стран-участниц, в таких случаях не способна повлиять на ситуацию.

Высшим органом ЕАЭС является Высший Евразийский экономический совет, состоящий из глав государств. Высший совет определяет стратегию и ключевые решения в рамках объединения, назначает судей Суда, утверждает состав Коллегии ЕЭК. Принципиальным является то, что Высший совет может отменять решения нижестоящих инстанций, а именно Межправительственного совета и Комиссии (в том случае, если ее решение не смог отменить Межправительственный совет) [5, ст.12].

На этом уровне Россию представляет Президент. По факту, и в России и в других ключевых странах-участницах ЕАЭС действующие главы государств добились высокой степени консолидации политических режимов, сконцентрировав в своих руках полномочия, пронизывающие все ветви власти.

Контроль над евразийской интеграционной политикой также является для них принципиальным, поскольку любое углубление сотрудничества и, тем более, вывод его на уровень регулирования наднациональными институтами, может представлять собой угрозу сложившемуся внутривнутриполитическому балансу. на наличие взаимосвязи между степенью консолидации политических режимов в государствах постсоветского пространства и их подходом к вопросам региональной интеграции, в частности, указывает А. Либман [6].

Возвращаясь к России, по вопросам евразийской интеграции определенную экспертную и организационную поддержку Президенту оказывают и Администрация (соответствующие помощники и советники), и Совет безопасности. Однако ключевая роль в качестве центра экспертизы, выработки и реализации конкретных направлений евразийской интеграционной политики страны принадлежит Правительству, а также профильным министерствам (Министерство экономического развития, Министерство промышленности и торговли) и службам (Федеральная антимонопольная служба).

Соответственно, следующий уровень иерархии ЕАЭС – Межправительственный совет, состоящий из глав правительств. Поскольку главы правительств Республики Беларусь, Казахстана и России представляют в своем лице национальные бюрократии, на этом уровне решаются ключевые неполитические вопросы интеграции. Вместе с тем, основная подготовительная и техническая работа сосредоточена в рамках следующего уровня иерархии евразийской модели – в рамках Евразийской экономической комиссии, именуемой в Договоре о ЕАЭС «постоянно действующим регулирующим органом Союза» [5]. При этом Комиссия имеет двухступенчатую структуру – состоит из Совета и подчиняющейся ему Коллегии. Совет, в свою очередь, состоит из представителей правительств стран-участниц, что автоматически означает его межгосударственный характер и подчиненное по отношению к Межправительственному совету место.

На уровне Совета ЕЭК находится ключевое звено выработки и реализации евразийской интеграционной политики России. Речь идет о представителе страны в Совете и первом заместителе председателя Правительства И. И. Шувалова.

лове. Фактически, первый вице-премьер обладает в вопросах евразийской интеграции большим аппаратным весом, чем председатель правительства. За И. И. Шуваловым стоит внешнеэкономический блок Правительства, он является председателем Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции. В Комиссию входят главы профильных министерств, представители ключевых финансовых институтов страны (Сбербанк, ВТБ, Внешэкономбанк), губернаторы двух российских регионов (Тульская и Московская области), представители комитетов Государственной Думы по бюджету и экономической политике, помощник Президента РФ по экономическим вопросам. Присутствуют в составе Правительственной комиссии и представители экспертного сообщества (традиционно, в большинстве подобных советов при органах государственной власти это РАНХиГС и НИУ Высшая школа экономики). При этом примечательно, что в составе Комиссии не нашлось места ни МИДу, ни комитетам Государственной Думы по международным делам и по делам СНГ [7].

Последний уровень иерархии евразийской модели управления – Коллегия ЕЭК, формируемая по схожим с Европейской комиссией принципам, на деле оказывается связана в своих решениях тремя вышестоящими инстанциями. Называть ее наднациональным органом ЕАЭС было бы преувеличением. Скорее, Коллегия ЕЭК выполняет функции единого центра экспертизы и регулирующего агентства.

Отдельное место в институциональной структуре ЕАЭС занимает Суд. Суд рассматривает споры, возникающие по вопросам реализации Договора, международных договоров в рамках Союза или решений органов Союза. В Суд могут обращаться не только государства-члены, но и хозяйствующие субъекты. Последними в Суде оспариваются решения, либо действия (или бездействие) Комиссии, а не государств-членов [5]. Очевидно, что подчиненное по отношению к Высшему совету ЕАЭС положение Комиссии, а также отсутствие у нее действенных полномочий в отношении отдельных государств-членов, сказывается на ее возможностях эффективного разрешения экономических споров. Также эксперты отмечают зависимость Суда ЕАЭС от Высшего совета и государств-участников, отсутствие у него ряда инстру-

ментов, необходимых для обеспечения решений [8; 9]. Видимо, неслучайно ежегодная судебная практика Суда ЕАЭС в количественном выражении выглядит довольно скромно [10]. Бизнес предпочитает улаживать возникающие разногласия в рамках сложившихся национальных формальных и неформальных практик.

В отличие от Евразийского экономического сообщества, у ЕАЭС отсутствует парламентское измерение. Вопрос о необходимости формирования среди институтов будущего Евразийского союза органа межпарламентского сотрудничества активно обсуждался еще в 2011-2012 гг. Одним из ключевых лоббистов стала Государственная Дума в лице ее председателя С.Е. Нарышкина. Свою роль сыграли и депутаты, имеющие опыт работы в профильных комитетах, а также в делегациях Федерального собрания в межпарламентских ассамблеях СНГ и ЕврАзЭС. По всей видимости, политическим руководством России будущий Евразийский парламент, по аналогии с ролью в политическом процессе Государственной Думы последних нескольких созывов, не рассматривался в качестве института, способного ослабить контроль центральных властей над интеграционной политикой.

В качестве программы-минимум выдвигалась идея формирования Парламентской ассамблеи по образцу МПА ЕврАзЭС. По своей сути, это был бы консультативный орган, состоящий из делегаций парламентов стран-участниц Евразийского союза и занимающийся вопросами гармонизации законодательства. Программа-максимум предполагала постепенное формирование Евразийского парламента, депутаты которого избираются путем прямых выборов гражданами стран-членов ЕАЭС. Как и Европарламент, такой орган участвовал бы в формировании права Союза и в принятии бюджета [11]. Поскольку второй вариант не без основания воспринимался многими в духе развития политической составляющей интеграции, неудивительно, что политическое руководство партнеров России по ЕАЭС способствовало тому, чтобы в Договоре не оказалось упоминаний о парламентском измерении. Объективно, учитывая роль парламентов в современных России, Казахстане и Республике Беларусь, орган межпарламентского сотрудничества лишь перегружал бы институциональную структуру Евразийского союза.

Также не представлены в институциональной структуре ЕАЭС и интересы регионов стран-участниц. Последнее представляется логичным, исходя не только из внутренних практик взаимодействия центра и регионов в странах-основательницах Союза, но и по причине отсутствия у Евразийского союза общей региональной политики. В рамках всего ЕАЭС отсутствуют и вряд ли появятся в ближайшем будущем институты вроде европейского Комитета регионов. Вместе с тем, в 2015 г. председателем Совета Федерации В. Матвиенко была высказана интересная идея формирования форума регионов ЕАЭС. Созданное по образцу не первый год функционирующего форума Союзного государства России и Беларуси, такое мероприятие способствовало бы установлению прямых контактов между регионами стран-участниц ЕАЭС в торгово-экономической сфере. Кроме того, спикер предложила рассмотреть идею формирования объединений приграничных регионов стран-членов ЕАЭС по образцу еврорегионов для реализации совместных инфраструктурных, технологических и промышленных проектов [12]. Пока же отдельные приграничные регионы, более остальных заинтересованные в развитии связей с регионами других стран ЕАЭС, проводят свои форумы. Один из наиболее заметных – Евразийский экономический форум, проводимый администрацией Оренбургской области с 2010 г.

Неоднозначной является ситуация с представительством интересов бизнеса на уровне институтов ЕАЭС. В 2015 г. был сформирован Деловой совет ЕАЭС, учредителем которого с российской стороны стал Российский союз промышленников и предпринимателей. Для взаимодействия с Деловым советом ЕАЭС Коллегия ЕЭК сформировала отдельный механизм, получивший название Консультативного совета, в соответствии с Положением, председателем Консультативного совета является Председатель Коллегии ЕЭК. Заседания Совета происходят не реже двух раз в год [13]. Вместе с тем, пока есть основания говорить о невысокой интенсивности работы обоих советов (Делового и Консультативного) [14]. Помимо Делового совета ЕАЭС существует еще и Евразийский деловой совет, учрежденный ранее российскими бизнес-структурами (РСПП, ТПП, Ассоциация ФПП), однако его влияние на повестку евразийской

интеграции еще менее существенно. Очевидно, что Коллегия ЕЭК нацелена на установление обратной связи с бизнес-сообществами стран-участниц. Вместе с тем, место Коллегии в институциональной структуре ЕАЭС, а также подчиненное по отношению к государству положение бизнеса в основных странах-участницах объединения ограничивают эффективность их взаимодействия.

Децентрализация модели управления ЕАЭС и введение в процесс большого количества разнообразных неправительственных участников лишь усложнило бы процесс и ослабило прямой контроль над ним со стороны политического руководства стран-участниц. Последнее, в свою очередь, спровоцировало бы замораживание интеграционной динамики. Для применения неолиберальных тактик непрямого управления в ЕАЭС не хватает сильного наднационального органа, обладающего соответствующей автономией и полномочиями. К появлению такого страны-участницы еще не готовы. Учитывая сказанное выше, было бы логичным искать возможности для представительства в евразийской интеграции интересов неправительственных акторов на национальном уровне.

Опираясь на проведенный анализ модели управления евразийской интеграцией России, предлагается рассмотреть место в ней следующих участников: бизнеса, экспертного сообщества и регионов. Поскольку ЕАЭС – это региональное экономическое соглашение, бизнес стран-участниц жизненно заинтересован в том, что касается выработки правил объединения. Тем не менее, с представительством его интересов в интеграционной политике России существуют определенные проблемы. Решение о том, допустить ли бизнес до обсуждения тех или иных инициатив, на какой стадии и до какой степени, принимается государственными структурами. Так, бизнес был отстранен от участия в предметном обсуждении первого Таможенного кодекса евразийского Таможенного союза [15]. Отдельные замечания были высказаны созданным под эгидой РСПП и ТПП РФ Евразийским деловым советом уже постфактум [16, с.136]. По всей видимости, предполагалось, что публичность обсуждения проекта Кодекса может повредить перспективам его принятия, а следовательно, и всему проекту евразийской интеграции. Как показывает сложившаяся практика, нацио-

нальные бюрократии ощущают свою ответственность не перед обществом, а перед вышестоящим руководством. Кроме того, у каждого ведомства, задействованного в процессе, есть свои интересы и представление о том, какое решение является оптимальным. Наибольшие шансы донести свою позицию до лиц, принимающих решения, имеют представители государственных корпораций и крупного частного бизнеса, а также их ассоциации (РСПП, ТПП РФ). Именно их включают во всевозможные советы и комиссии при органах государственной власти. Наименее представленным оказывается малый и средний бизнес. Ситуация с активностью крупнейших ассоциаций российского бизнеса также неоднозначна. В некоторых из них обсуждение проблематики ЕАЭС институционализировано (например, Опора России [17]). В тех же, где есть соответствующие рабочие группы (например, Комитет по делам СНГ и развитию евразийской интеграции в Деловой России), работа носит эпизодический характер и, по всей видимости, подстроена под бюрократическую повестку дня (например, активность по вопросам цифровой экономики [18]).

Определенные усилия в вовлечении представителей бизнес-сообщества в процесс предпринимает не столько национальная бюрократия, сколько Коллегия ЕЭК. В частности, на ее площадке и с участием бизнеса государств-членов ЕАЭС состоялось обсуждение последней редакции Таможенного кодекса [19]. Вместе с тем, и сама ЕЭК в формировании экономической повестки дня Евразийского союза исходит не из собственного анализа и экспертизы, а из приоритетов, определяемых политическим руководством стран-членов.

Экспертное сообщество, как и бизнес, функционирует в реалиях доминирования вертикальных связей в российском политическом процессе. Основным заказчиком аналитического продукта прямо или косвенно выступает государственный аппарат. Возможность получения негосударственного финансирования ограничена рядом факторов, среди которых жесткое регулирование иностранного финансирования, а также слабый интерес неправительственных акторов (бизнеса, политических партий) к аналитике, вызванный их минимальным участием в процессах выработки и реализации государственной политики. В этих

условиях основным потребителем аналитики выступает бюрократический аппарат, который и сам располагает разветвленной сетью внутренней экспертизы. Речь идет как о соответствующих подразделениях в органах государственной власти, так и о ведомственных «фабриках мысли» (Российский институт стратегических исследований, Аналитический центр при Правительстве РФ). Интерес к сторонней аналитике возникает в тех случаях, когда бюрократический аппарат сталкивается с затруднениями в реализации конкретных направлений политики, либо когда высшее политическое руководство не удовлетворено качеством внутренней экспертизы. Ярким примером этой ситуации можно считать регулярное вовлечение Центра стратегических разработок в подготовку предложений по государственной политике. Вместе с тем, как представляется, евразийская интеграционная повестка пока слабо интегрирована в предложения ЦСР по стратегии экономического развития России. До определенной степени востребован в сфере евразийской интеграции и продукт академических организаций (Институт экономики РАН, Институт мировой экономики и международных отношений РАН), финансируемых государством, но сохраняющих определенную автономию в выборе исследовательских направлений. Отдельно можно выделить различные научные и экспертные советы при органах государственной власти, однако их эффективность самими членами часто характеризуется как невысокая [20, с.89].

Принципиальным обстоятельством, оказывающим влияние на востребованность аналитического продукта экспертного сообщества бюрократическим аппаратом в вопросах евразийской интеграции, является степень сложности указанной проблематики. Существует спрос на экспертные предложения по решению трудоемких технических задач интеграции, в то время как внимание экспертного сообщества сконцентрировано на концептуальных и даже философских вопросах. В целом, можно отметить, что уровень независимой аналитики далеко не всегда удовлетворяет органы государственной власти. Как отмечают наблюдатели, для российских исследований проблематики постсоветской интеграции характерна описательность, идеологизация, слабое владение современной методологией [21, с.11-12].

Место регионов России в выработке евразийской интеграционной политики страны представляет собой отдельную крайне актуальную тему. С одной стороны, торгово-экономическое сотрудничество со странами ЕАЭС для разных субъектов РФ имеет разное значение. Так, на Брянскую область в 2015 г. пришлось более 3% всего экспорта из Республики Беларусь в Россию, в то время как на Республику Адыгея в сто раз меньше [22, с. 73]. Более того, есть регионы, практически не участвующие напрямую во внешней торговле (например, Ненецкий автономный округ [23]), в то время как на Москву в начале 2010-х приходилось около 40% всего импорта в Россию и почти такая же доля экспорта [24, с. 8]. Наконец, существует отдельная группа приграничных регионов, для которых, за редкими исключениями, значимость торгово-экономических и прочих контактов с Казахстаном и Республикой Беларусь имеет особое значение. С другой стороны, евразийская интеграция в формате построения четырех общих пространств, очевидно, затрагивает интересы бизнеса и экономических властей всех субъектов РФ, поскольку неизбежно вносит изменения в условия и правила ведения экономической деятельности.

Таким образом, помимо проблематики отношений федерального центра и субъектов, которые наблюдатели с начала 2000-х характеризуют в духе укрепления «вертикали власти», на организацию участия регионов в евразийской интеграционной политике России оказывают влияние и серьезные различия в значимости для них ЕАЭС. Что касается представительства интересов регионов в российской модели управления евразийской интеграцией, то здесь ситуация довольно сложная. Исторически сложившиеся институты представительства интересов субъектов на федеральном уровне сами по себе играют незначительную роль в вопросах евразийской интеграции. В сферу ведения Государственного совета евразийская интеграция не входит.

Совет Федерации формально остается органом представительства регионов на федеральном уровне и, прежде всего, в законодательном процессе. Также, учитывая возврат к выборам в Государственную Думу по смешанной системе, более рельефно оформляется присутствие регионов и в этой палате. Однако все это нивелируется посту-

пательно сокращавшимся с 2000-х годов влиянием парламента на политический процесс. Постепенно оформилась тенденция, согласно которой Федеральное Собрание занимается законодательным обеспечением деятельности правительства, безоговорочно принимая три четверти вносимых им инициатив [25]. В этой ситуации регионам логичнее лоббировать свои интересы непосредственно в правительстве.

В правительстве основным институтом, занимающимся координацией международной и внешнеэкономической деятельности субъектов РФ, является Министерство иностранных дел. Как известно, при нем существует Совет глав субъектов, созданный в 2003 г. По состоянию на 2016-2017 гг. в него входило восемь глав субъектов, а также начальник Управления таможенного сотрудничества Федеральной таможенной службы, начальник Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министр Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, заместители министров экономического развития и промышленности и торговли и т.д. [26] С одной стороны, анализ состава Совета говорит о присутствии в нем большинства значимых с точки зрения евразийской интеграции России ведомств. С другой, количественное представительство самих регионов в Совете крайне небольшое и требует наличия хорошей координации между ними для выработки единой позиции. Кроме того, само Министерство иностранных дел, под эгидой которого и работает Совет, обладает второстепенной ролью в процессе реализации евразийской интеграционной политики России.

Ограничения участия неправительственных акторов в выработке евразийской интеграционной повестки существуют на обоих рассмотренных уровнях – и на уровне институтов Евразийского экономического союза, и на национальном уровне (Россия). В первом случае сложившаяся модель управления характеризуется высокой степенью централизации и доминированием в процессе высшего политического руководства и подчиненных ему национальных бюрократий. Страны-члены ЕАЭС не заинтересованы в появлении в институциональной структуре объединения сильного и автоном-

ного от их правительств наднационального органа управления, поскольку это лишило бы политические режимы контроля над процессом. Не нашлось в ЕАЭС и полноценного места для межпарламентских органов, а также для представительства бизнеса и интересов региональных и местных властей. Более того, если бы они и были представлены, то не играли бы принципиальной роли, а лишь усложнили бы существующий механизм.

На национальном уровне реализуются свои практики участия бизнеса, общественности, местных органов власти в выработке интеграционной политики. Российская евразийская интеграционная политика в стратегическом плане определяется Президентом, но разрабатывается и реализуется Правительством и, прежде всего, первым вице-премьером и профильными министерствами и службами (Министерство экономического развития, Министерство финансов и Федеральная таможенная служба, Федеральная антимонопольная служба). Участие неправительственных акторов в процессе регламентировано и ограничено. При этом и бизнес, и экспертное сообщество, и местные органы власти, как правило, сами поддерживают вертикальный характер взаимодействия. Практически всеми экспертами высказывается идея более активного вовлечения в процесс формирования евразийской интеграционной повестки разнообразных групп интересов – от бизнеса до общественных организаций [27, с.67; 28, с.230]. Однако без соответствующего импульса и инициативы снизу, без сильных горизонтальных связей их участие рискует быть сведено к симуляции работы в рамках различных советов.

На сегодняшний день политические режимы стран-участниц ЕАЭС одновременно являются двигателем интеграции, но они же создают основные риски устойчивости объединения. Сложившаяся модель управления евразийской интеграцией является их естественным продуктом, и зависит от направлений эволюции политических режимов. Неолиберальные способы управления, характерные для того же Европейского союза, в ЕАЭС будут иметь крайне ограниченное применение. Более того, попытки их введения без соответствующих необходимых предпосылок могут оказывать негативное воздействие на устойчивость евразийской интеграционной модели.

Список литературы

1. Фуко М. Рождение биополитики. – СПб.: Наука, 2010. – 448 с.
2. Министр ЕЭК Татьяна Валова: «ЕЭК необходимо налаживать конструктивный диалог с Европейской комиссией, что позволит стимулировать взаимовыгодное сотрудничество ЕАЭС и ЕС». Евразийская экономическая комиссия. 22.05.2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/26-05-2015-5.aspx> (дата обращения: 20.06.2017).
3. Protocol (no 1) on the role of national parliaments in the European Union. Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal. – 26.10.2012. – С326.
4. Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal. – 26.10.2012. – С. 326.
5. Договор о Евразийском экономическом союзе. Астана, 29.05.2014 г.
6. Либман А. Политические барьеры для экономической интеграции на постсоветском пространстве // Журнал новой экономической ассоциации. – 2011. – № 11. – С. 175–178.
7. Состав Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции в редакции распоряжения от 28 декабря 2016 г. №2882-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/info/25936/> (дата обращения: 30.07.2017).
8. Исполинов А.С. Первое решение Суда ЕАЭС: ревизия наследства и испытание искушением // Российский юридический журнал. – 2016. – №4. – С.85–93.
9. Кембаев Ж. Сравнительно-правовой анализ функционирования Суда Евразийского экономического союза // Международное правосудие. – 2016. – №2 (18). – С. 30–45.
10. Суд ЕАЭС. Судебные акты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://courteurasian.org/page-24161> (дата обращения: 30.07.2017).
11. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // Журнал российского права. – 2012. – №8. – С.5–15.
12. Матвиенко предложила создать единый форум регионов ЕАЭС. 21 сентября 2015 г. РЕН ТВ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=rkH5noybSgQ> (дата обращения: 30.07.2017).

13. Решение Коллегии ЕЭК №121 «О Консультативном совете по взаимодействию Коллегии Евразийской экономической комиссии и Делового совета Евразийского экономического совета». Москва, 25 октября 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01411658/clcd_27102016_121(дата обращения: 30.07.2017).
14. О Деловом совете ЕАЭС. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/Pages/about_del_sov.aspx (дата обращения: 30.07.2017).
15. *Дмитриев М.* ЦСР: 10 лет диалога. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://new.csr.ru/index.php/ru/expert-opinion/164-10> (дата обращения: 10.12.2015).
16. *Мещеряков К.Е., Трещенков Е.Ю.* Евразийская интеграция и Россия. –СПб.: Скифия-принт, 2014.–258 с.
17. Опора России. Комитеты и комиссии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.opora.ru/committees-and-commissions/> (дата обращения: 30.07.2017).
18. Протокол экспертной сессии «Формирование отраслевых цифровых экосистем в ЕАЭС. Возможности развития отраслей». Деловая Россия. Москва, 23 мая 2017 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://deloros.ru/assets/files/1-2017/protokol-es-23.05.2017-cifrovye-ekosistemy.pdf> (дата обращения: 30.07.2017).
19. Специальный таможенный бюллетень. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза. Налоги и право. Ноябрь 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://goo.gl/AvvTMC> (дата обращения: 30.07.2017).
20. Об ирландских монахах, или роль независимых экспертных центров и СМИ в российской внешнеполитической дискуссии // Индекс безопасности. № 1. –Том 21. –С.87–94.
21. *Либман А.* Исследования региональной интеграции в СНГ и Центральной Азии: Обзор литературы. – СПб: Евразийский банк развития, Центр интеграционных исследований, 2012.
22. Внешняя торговля Республики Беларусь. Статистический сборник. –Минск, 2016. –396 с.
23. Внешняя торговля субъектов СЗФО. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sztu.customs.ru/index.php?option=com_content&view=section&id=70&Itemid=375 (дата обращения: 30.07.2017).
24. *Зубаревич Н.* Рента столичного Статуса // ProetContra. Ноябрь – декабрь 2012 г. –С.5–18.
25. *Сулакишин С.С., Гаганов А.А.* Постсоветский российский парламентаризм взглядом аналитика. 24 августа 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rusrand.ru/docconf/postsovetskij-rossijskij-parlamentarizm-vzgljadam-analitika> (дата обращения: 30.07.2017).
26. Состав Совета глав субъектов Российской Федерации приМИД России (на 2016-2017 гг.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mid.ru/activity/COORDINATING_AND_ADVISORY_BODY/head_of_subjects_council (дата обращения: 30.07.2017).
27. *Буторина О.В., Захаров А.В.* О научной основе Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая интеграция. – 2015.– №2. –С.52–68.
28. *Васильева Н. А., Лагутина М. Л.* Проект «Евразийский экономический союз» в оценках экспертного сообщества // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. –2013. –Т. 8. – № 4. – С. 229–242.