

Писенко Кирилл Андреевич,
кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
pissenkokir@mail.ru

**ДУАЛИСТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ
В ГЛОБАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ
МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЮЗАХ
НА ПРИМЕРЕ ЕВРАЗЭС И ЕС)¹**

В статье исследуется теоретический вопрос феномена двухуровневой или дуалистической модели публично-правового регулирования экономических отношений в глобальных экономических межгосударственных союзах. Вопрос рассматривается на примере ЕврАзЭС и ЕС преимущественно в части регулирования конкурентных отношений и защитных мер при импорте товаров.

Ключевые слова: двухуровневая или дуалистическая модель, публично-правовое регулирование, экономические отношения, глобальные экономические межгосударственные союзы, ЕврАзЭС, Таможенный Союз, ЕС, конкурентное регулирование, защитные меры при импорте товаров.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект № 13-03-00544.

Современная политическая карта мира и экономическая действительность немыслима без различного рода межгосударственных объединений и союзов, создаваемых для решения комплекса финансово-экономических вопросов, вопросов в области политики и безопасности². Степень интеграции данных объединений различна. Одним свойственна в большей степени координация политики в определенных областях, другим передача с национального на межгосударственный или наднациональный уровень значительного объема полномочий в области правового регулирования и правоприменения. К последним относится, в частности, Европейский Союз³. Исследование современных интеграционных процессов на постсоветском пространстве позволяет сделать вывод, что аналогичные явления наблюдаются и здесь, в рамках Евразийского экономического пространства, в том числе и в значительной степени в рамках Таможенного Союза ЕврАзЭС⁴.

В процессе глубокой экономической, а во многом и политической интеграции в подобных объединениях происходит процесс передачи на наднациональный уровень значительного объема регулирующих и правоприменительных полномочий. Так, например, в области конкурентной политики, органы ЕС, не только Европарламент, но и Совет ЕС и Еврокомиссия наделены значительными нормотворческими полномочиями. Также Комиссия ЕС ответственна за контроль соблюдения конкурентного законодательства ЕС, а Суд Справедливости, в свою очередь контролирует, в частности, акты Комиссии.

² См. в частн.: Актуализация процесса взаимодействия стран БРИКС в экономике, политике, праве: Материалы научного семинара. Москва, 9 октября 2012 г. / отв. ред. и сост. Беликова К.М. М.: Сенат Пресс, 2012. С. 169-178.

³ См. в частн.: Писенко К.А. Конкурентное право ЕС и его государств-членов / Актуальные проблемы современного международного права: материалы X ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко : в 2 ч. Ч. II. Москва, 13–14 апреля 2012 г. / отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. В. Киселева. М.: РУДН, 2012. С. 472-484.

⁴ Писенко К.А. Публичное конкурентное право, правовая глобализация и интеграционные процессы в опыте ЕврАзЭС / Глобализация и публичное право: материалы I Международной научно-практической конференции (Москва, РУДН, 26 ноября 2012 г.). М.: РУДН, 2013. С. 302-317; Писенко К.А. Публичное конкурентное право, правовая глобализация и интеграционные процессы в опыте ЕврАзЭС // Экономические стратегии. № 1 (109). 2013. Москва, ИНЭС. С. 48-62.

При этом важно обратить внимание, что в наднациональное конкурентное регулирование Евросоюза не отменило аналогичного регулирования на национальном уровне стран-членов. Уровни регулирования существуют параллельно. Критерий разграничения их предмета был заложен еще Римским договором 1957 г., согласно которому к общеевропейской компетенции отнесены вопросы защиты конкуренции, касающиеся Общего рынка, в то время как национальная конкурентная юрисдикция распространяется только на отношения, влияющие на конкуренцию внутри отдельного государства-члена.

Похожая модель формируется и в рамках евразийской экономической интеграции. Рассмотрим этот вопрос более подробно на примере регулирования отношений импорта мер по защите экономик стран-членов ЕврАзЭС в условиях международной конкуренции.

Международная конкуренция является важным и существенным явлением и фактором современной экономической жизни⁵. Это явление не возникло в наше время, оно влияло на социально-экономические, а иногда и политические процессы на протяжении многих веков развития человечества. В то же время, в разные эпохи варьируются формы, предмет, правовое регулирование международной конкуренции, в том числе институциональные организационно-правовые формы и механизмы ее правовой регламентации. Одним из правовых инструментов регулирования международной конкурентной борьбы является институт защитных мер, направленных на противодействие угрозам экономическим интересам национальных производителей. Для регулирования этого института в государствах мира принято специальное законодательство. Не является исключением и Российская Федерация⁶.

⁵ См.: Яценцова Н.И. Международная конкуренция: законодательство, регулирование и сотрудничество. Нью-Йорк; Женева: Организация Объединенных Наций, 2001.; Козырин А.Н., Шепенко Р.А.. Конкуренция на международных рынках и антидемпинговое регулирование. М., 1999.

⁶ Федеральный закон от 08.12.2003 N 165-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4851.

Вступление Российской Федерации в Таможенный Союз и участие в формировании Единого экономического пространства⁷ повлекли изменения в правовом регулировании в рассматриваемой области. Членство в ТС и ЕЭП обязывает государства-участники согласовывать вопросы экономической политики, влияющие на социально-экономическое положение друг друга, тем более вопросы, касающиеся внешнеэкономического регулирования.

До принятия Таможенного кодекса Таможенного Союза и формирования единой таможенной территории стран-членов⁸, введение защитных экономических мер было только национальной прерогативой. В соответствии с Законом о специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров, полномочия по введению защитных мер были предоставлены Правительству России. Полномочия по подготовительной работе по введению таких мер, в том числе по проведению специальных исследований, предшествующих введению таких мер, были предоставлены специальному уполномоченному органу исполнительной власти, функции которого выполняло ранее Минэкономразвития России. Среди других ключевых публичных субъектов старой модели регулирования отношений в данной области следует назвать, в частности, Комиссию Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике⁹, которая выступала координационным органом межведомственного взаимодействия при введении защитных мер во внеш-

⁷ Соглашение стран СНГ от 20.01.1995 «О Таможенном союзе» // РГ. N 22. 1995.; "Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества" (ред. от 06.10.2007) (Подписан в г. Астане 10.10.2000) // СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 632; «Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве» (подписан в г. Москве 26.02.1999) // СЗ РФ. 2001. N 42. Ст. 3983.

⁸ Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 N 17 «О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза» (вместе с «Договором о Таможенном кодексе Таможенного союза» (Подписан в г. Минске 27.11.2009)) // СЗ РФ. 2010. N 50. Ст. 6615 (Договор).

⁹ Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике, утв. постановлением Правительства России от 22 января 2008 г. № 20 // СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 272.; Распоряжение Правительства России от 23 января 2008 г. № 44-р «Об утверждении состава Комиссии Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике» // СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 295.

ней торговле, а также, в частности, антимонопольный орган, основная функция которого состояла в подготовке заключений о последствиях влияния указанных мер на конкуренцию на внутреннем рынке Российской Федерации.

Формирование единой таможенной территории существенным образом изменило указанную модель. В основе новых подходов – формирование дуалистической системы регулирования защитных мер при импорте товаров. Реалии Таможенного союза не упразднили национальную систему введения защитных мер, но наряду с ним был установлен и наднациональный механизм. При этом актами стран-членов Таможенного Союза были определены случаи применения национального и наднационального механизмов, а также порядок взаимодействия национального и наднационального регулирования и правоприменения в данной области. Кроме того, в связи с указанными изменениями Российской Федерацией были внесены определенные изменения и в национальную модель регулирования защитных мер. Начнем с последних.

Правительство РФ по-прежнему сохранило полномочия по введению защитных мер. Однако, органом, ответственным за проведение расследований, предшествующих такому введению было определено не Минэкономразвития России, а Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации¹⁰.

В свою очередь Комиссия по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике была упразднена и уступила место координатора в данной сфере вновь образованной Комиссии по экономическому развитию и интеграции¹¹. К функциям Комиссии, в частности, отнесены вопросы координации защиты внутреннего рынка, в том числе путем применения инструментов таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, а также осуществление ответных мер в области внешнеторговой деятельности на дискриминационные действия со стороны других

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 438 (ред. от 13.09.2013) «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. N 24. Ст. 2868.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 30.12.2009 N 1166 (ред. от 28.01.2013) «О Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции») // СЗ РФ. 2010. N 3. Ст. 303.

государств. Кроме того, на Комиссию возложены, в частности, функции координации вопросов обеспечения экономической интеграции, осуществления взаимовыгодного сотрудничества Российской Федерации с государствами – участниками Содружества Независимых Государств и иных интеграционных объединений, созданных в рамках Содружества Независимых Государств, а также с Европейским союзом, форумом «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество», Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии и государствами – членами Организации Исламская конференция, обеспечения полноправного членства Российской Федерации во Всемирной торговой организации и Организации экономического сотрудничества и развития. Как следует из анализа названия и функционального содержания компетенции Комиссии, ее создание взамен Комиссии по тарифному регулированию отразило суть происходящих перемен – вхождение России в различные интеграционные объединения и развитие интеграционного курса на евразийском пространстве, в том числе формирование единой таможенной территории Таможенного Союза и евразийского экономического пространства с участием России. В этих условиях решение вопросов, в частности, таможенного-тарифного регулирования и введения защитных мер, не может осуществляться вне контекста решения стоящих перед Россией интеграционных задач и проблем в целом. Отсюда и формирование новой Комиссии с новыми акцентами и коррекцией функцией, целей, задач.

На наднациональном уровне важнейшими источниками регулирования вопросов защитных мер на едином таможенной территории стран-членов ТС, помимо основных учредительных интеграционных соглашений, являются Договор о Евразийской экономической комиссии¹², Соглашение о порядке применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в течение переходного периода¹³, Решения Межгосударственного Совета ЕврАзЭС / Высшего Евразийского экономического совета.

¹²"Договор о Евразийской экономической комиссии" (Подписан в г. Москве 18.11.2011) // СЗ РФ. 2012. N 11. Ст. 1275.

¹³Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19.11.2010 N 59 «О международных договорах в сфере применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в Таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС» (вместе с "Соглашением о порядке применения специальных защитных, антидемпинговых

Согласно Договору, Комиссия осуществляет свою деятельность, в частности, в таких сферах, как таможенно-тарифное и нетарифное регулирование, установление торговых режимов в отношении третьих стран, конкурентная политика.

Соглашением о порядке применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в течение переходного периода определены критерии и случаи разграничения компетенции национального и наднационального уровней в области регулирования защитных мер, а также случаи и порядок взаимодействия органов указанных уровней для принятия согласованных решений. Системный анализ положений Соглашения позволяет выявить следующий механизм и элементы данной модели. Соглашение предусматривает, что защитные меры (специальные защитные, антидемпинговые, компенсационные) могут вводиться как на национальном, так и наднациональном уровнях. На национальном они вводятся уполномоченными органами стран-членов Таможенного союза, в том числе в России – Правительством РФ; на наднациональном – Евразийской Экономической Комиссией¹⁴.

При этом важно обратить внимание, что процесс введения защитных мер имеет единую начальную, отправную точку, как для национального, так и наднационального уровня. Комиссия не инициирует самостоятельно процесс введения защитных мер и не принимает непосредственно, минуя национальные органы заявления производителей, ходатайствующих о введении защитных мер. Даже если производители зарегистрированы в более чем одном государстве – члене Таможенного союза, то такое заявление подается не в Комиссию, а также на национальный уровень – в уполномоченный орган государства – члена Таможенного союза, на территории которого зарегистрированы производители, на долю

и компенсационных мер в течение переходного периода» (Заключено в г. Санкт-Петербурге 19.11.2010), «Протоколом о порядке предоставления органу, проводящему расследования, сведений, содержащих, в том числе, конфиденциальную информацию, для целей расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам» (Подписан в г. Санкт-Петербурге 19.11.2010)) // Бюллетень международных договоров. N 6. 2011 (Соглашение, Протокол).

¹⁴ С даты вступления в силу Договора о Евразийской экономической комиссии полномочия, которыми была наделена Комиссия Таможенного союза передаются Евразийской экономической комиссии (ст.39) Договора.

которых приходится большая часть в совокупном объеме производства аналогичного или непосредственно конкурирующего товара.

Принимая решение о введении защитных мер на таможенной территории в целом, Комиссия в качестве отправной точки использует решения о введении защитных мер, принятых национальными органами в отношении внутренних рынков отдельных государств-членов. При этом Соглашение определяет случаи, когда национальная защитная мера сохраняет национальный статус, а когда трансформируется в защитную меру в отношении таможенной территории Таможенного Союза. Так, если на долю национальных производителей аналогичного или непосредственно конкурирующего товаров приходится не менее 25 процентов от общего объема производства государств – членов Таможенного союза, то такая мера применяется в отношении импорта товара из третьих стран на единую таможенную территорию Таможенного союза на основе соответствующего решения Евразийской Комиссии до окончания срока действия меры, установленного государством-членом, принявшим такую меру (ст. 2 Соглашения). И наоборот, если на долю национальных производителей аналогичного или непосредственно конкурирующего товаров приходится менее 25 процентов от общего объема производства государств – членов Таможенного союза, то такая мера может действовать до окончания срока ее действия в соответствии с законодательством соответствующего государства – члена Таможенного союза (ст. 5).

При этом, согласно ст.12 Соглашения, до введения Комиссией защитных мер в отношении импорта товаров из третьих стран на единую таможенную территорию Таможенного союза государства – члены Таможенного союза применяют специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, введенные ранее в соответствии с законодательством государств – членов Таможенного союза, если иное не предусмотрено Соглашением и решениями Комиссии.

К вопросу о распределении регулирующих полномочий между национальными и наднациональными органами по вопросам защитных мер важно добавить, что Евразийская Комиссия утверждает регламент проведения уполномоченными органами государств – членов Таможенного союза расследований, предшест-

вующих введению специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, и внесения предложений по результатам расследований в Комиссию.

Рассмотренные выше материалы позволяют сделать вывод о применении в рамках глобального евразийского пространства, также как и коммунитарного европейского, двухуровневой или дуалистической системы экономического регулирования. Помимо дуалистической модели регулирования введения защитных мер в стадии формирования находится, в частности, и аналогичная модель регулирования конкурентных отношений на евразийском пространстве. По аналогии с опытом ЕС, в наднациональную компетенцию Евразийских органов передаются вопросы защиты конкуренции на рынках, выходящих за пределы одного государства-члена.

Для исследования дуалистических моделей, важное значение, имеет изучение вопроса взаимовлияния регулирующих уровней. Так, изучение опыта ЕС в области конкурентного регулирования позволило сделать вывод о значительном доминировании и императивном влиянии регулирующих подходов ЕС в области конкурентной политики на содержание аналогичного регулирования в странах-членах, на значительную зависимость последнего от содержания подходов и позиций наднациональных органов ЕС¹⁵.

В свою очередь, исследование механизмов регулирования защитных мер при импорте товаров в опыте ЕврАзЭС позволяет пока обнаруживать тенденцию паритета двух уровней регулирования с определенным инициативным перевесом в сторону национального регулирования, ибо введению защитных мер на единой таможенной территории ТС должно обязательно предшествовать решение национальных органов, проводящих расследование и принимающих решение о введении защитных мер в отношении национальных рынков, в соответствии с национальным законодательством. С другой стороны на евразийский уровень переданы полномочия разработки регламента проведения уполномоченными органами государств – членов Таможенного союза расследований,

¹⁵ См. в частн.: Писенко К.А. Конкурентное право ЕС и его государств-членов Указ. соч. С.472-484; Писенко К.А. Публичное конкурентное право, правовая глобализация и интеграционные процессы в опыте ЕврАзЭС. Указ. соч.

предшествующих введению защитных мер, и внесения предложений по результатам исследований в Комиссию. Данное полномочие, как представляется, юридически содействует приближению к паритету национального и наднационального уровней в регулировании защитных мер при импорте товаров.

Изложенное выше позволяет рассматривать конкретные дуалистические модели регулирования с точки зрения доминирования одного из двух уровней регулирования. В теоретическом плане конкретный надгосударственный экономический союз может характеризоваться в рассматриваемом контексте как модель приоритетного (преобладающего) национального регулирования, модель приоритетного (преобладающего) наднационального регулирования или модель паритета регулирования экономических отношений. При этом под приоритетом (преобладанием) следует понимать именно содержательное доминирование, а не количественное преобладание норм права, т.е., доминирование, определяющее основную логику, основной вектор и концепцию регулирования, ключевые центры и узловые механизмы принятия решений в пространстве соответствующего глобального объединения в целом.