

УДК 340.5

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА В СТРАНАХ ЕС И ЕАЭС

© 2017 г.

Т.Н. Малая,¹ А.Ф. Малый²¹Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, Саранск²Казанский (Приволжский) федеральный университет, Казань

tmalaya@mail.ru

Поступила в редакцию 12.12.2016

Рассматриваются экономические и политические проблемы обеспечения национальной продовольственной безопасности при создании межгосударственных объединений, роль и пределы полномочий наднациональных органов в наполнении рынка качественными и безопасными для человека продуктами. Отмечается, что в рамках объединений увеличиваются возможности для промышленной кооперации и выработки согласованной политики по различным направлениям взаимодействия, но существуют и негативные моменты, связанные чаще с политикой, однако их важно учитывать при определении полномочий наднациональных органов.

Ключевые слова: национальная продовольственная безопасность, наднациональные органы, ВТО, Европейский союз, Евразийский экономический союз, межгосударственные объединения, сельхозтоваропроизводитель.

В соответствии со статьей 4 Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), стремление к формированию единого рынка товаров, услуг и капитала отнесено к одной из основных целей учреждаемого союза. Содержание статьи 26 Договора о функционировании Европейского союза и статьи 28 Договора о Евразийском экономическом союзе позволяет говорить о тождественном понимании категории «внутренний рынок». В обоих случаях под ним понимается экономическое пространство без внутренних границ государств, входящих в соответствующее объединение, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов. Чтобы обеспечить такую свободу перемещения, важно выработать общие подходы к определению правового положения граждан и юридических лиц, правовому режиму товаров, услуг и капиталов на территории содружества и в то же время учесть интересы всех государств, входящих в соответствующий союз, обеспечить выполнение требований, вытекающих из заключенных ими международных договоров.

Например, многие страны – участницы ЕС и ЕАЭС одновременно являются членами ВТО. Поэтому, определяя границы свободы перемещения товаров, необходимо иметь в виду те ограничения, которые установлены и были приняты при вступлении соответствующего государства во Всемирную торговую организацию. Для правильного определения возможности применения тех или иных защитных механиз-

мов, предусмотренных национальным законодательством и правилами, принимаемыми на уровне соответствующего союза, и выявления реального правового положения товаропроизводителя, а также возможностей государства по его поддержке и защите нельзя не учитывать значение правовых норм, содержащихся в соответствующих соглашениях, заключенных членами ВТО.

В частности, в статье 2 Соглашения о специальных защитных мерах сказано, что каждый член может применить специальную защитную меру в отношении какого-либо товара только тогда, когда установит, что импорт соответствующего товара на его территорию в абсолютном или относительном выражении к собственному национальному производству возрос настолько, что при существующих условиях наносит или угрожает нанести серьезный ущерб отрасли национального производства, которая производит аналогичные или непосредственно конкурирующие товары.

Кроме того, свобода перемещения не должна приводить к разрушению национальной безопасности. К одному из главных направлений ее обеспечения в любом государстве с уверенностью можно отнести продовольственную безопасность, в обеспечении которой решающую роль играют сельское и рыбное хозяйство, а также пищевая промышленность. Не случайно для оценки состояния продовольственной безопасности в качестве критериев выделяют удельный вес отечественной сельскохозяйственной и рыбной продукции, а также продовольствия в

общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка соответствующих продуктов [1].

Необходимость применения защитных мер может возникнуть не только при установлении ограничений ввоза на территорию соответствующего государства сельскохозяйственной продукции иностранного производства, но и при защите прав экспортеров аналогичного товара. Например, учитывая специфику рассмотрения споров при нарушении правил, установленных Соглашением по сельскому хозяйству, при нахождении в ВТО, вряд ли возможно обеспечить защиту национальных интересов, используя исключительно нормы ВТО и положения национального торгового законодательства. Такой вывод вытекает из анализа закрепленных целей Всемирной торговой организации, указанных в преамбулах Марракешского соглашения и ГАТТ. Среди них были названы не только расширение производства и обмена товарами, но и повышение жизненного уровня, а также обеспечение полной занятости населения, непрерывное увеличение реального дохода и эффективное, полное использование мировых ресурсов. Видимо, поэтому в сферу интересов ВТО входит все больше вопросов, не относящихся непосредственно к торговле. Этот факт, по мнению исследователей, порождает проблемы взаимодействия «права ВТО» с другими отраслями не только национального, но и международного права [2].

Активно обсуждаемые сегодня вопросы безопасности все «плотнее» увязываются с необходимостью обеспечения высокого качества производимых продуктов питания. Качество пищевых продуктов по показателям их безопасности во многом определяется экологической обстановкой. Это связано с тем, что сельское хозяйство, как никакая другая отрасль, напрямую зависит от состояния природных ресурсов (плодородия почвы, чистоты вод, наличия защитных и других лесов, радиационного фона), от процессов изменения климата и иных подобных обстоятельств, а потому очень важно обеспечить устойчивое развитие территорий, ориентированных на производство аграрной продукции.

Осуществление необходимых для этого мероприятий требует значительных затрат, в том числе связанных с подготовкой квалифицированных кадров, с развитием научного потенциала агропромышленного комплекса и необходимостью поддержки новых научных направлений в смежных областях науки. В свою очередь, все это ведет к увеличению стоимости продуктов питания и необходимости принятия государством мер по поддержке сельхозтоваропроизводителя с тем, чтобы производимая им каче-

ственная продукция была доступна для населения страны.

В последнее время во многих странах вызывает серьезное беспокойство использование новых технологий производства сельскохозяйственной продукции с применением достижений генной инженерии, что влечет выстраивание различных барьеров на пути их проникновения на внутренний рынок. На обеспечение продовольственной безопасности направлены и требования к качеству, устанавливаемые в стандартах, иных подобных документах. Не секрет, что на внутренний рынок часто поступают более доступные по цене, но не отвечающие требованиям безопасности продукты из других государств, поэтому важное значение приобретают не только защитные барьеры в виде внедрения жестких требований к качеству ввозимой продукции, но и развитие научных исследований, направленных на разработку критериев безопасности продуктов питания.

Существующие вызовы побуждают государства объединять усилия для принятия мер, позволяющих, с одной стороны, насытить рынок продуктами питания, а с другой – защитить его от некачественной продукции. Объединение усилий нескольких государств дает больше возможностей для создания и внедрения новых технологий глубокой и комплексной переработки продовольственного сырья, совершенствования методов выращивания, хранения и транспортировки сельскохозяйственной продукции, обеспечивающих ее безопасность для жизни и здоровья, в том числе будущих поколений.

Создаваемые межгосударственные объединения позволяют быстрее решать эти задачи, поскольку вместе легче преодолевать возникающие угрозы, выстраивать общую политику продовольственной и иной безопасности. В рамках объединений увеличиваются возможности для промышленной кооперации, сотрудничества в научной и образовательной сферах, выработки согласованной политики по различным направлениям взаимодействия.

Потребность создания новых межгосударственных объединений диктуется объективно существующими условиями, главным из которых является наличие жесткой конкурентной борьбы в политической, экономической, информационной и иных сферах существования современного общества. Стремление обеспечить себе благоприятные условия в этой конкуренции и толкает государства на создание различного рода сообществ. Опыт Европейского союза свидетельствует о том, что тесная экономическая интеграция может быть достаточно эффективной и способна приводить к реальным

экономическим успехам. Существующие внутри ЕС проблемы сегодня больше связаны с политикой, с внешним давлением, с влиянием архаичных стереотипов времен «холодной войны». Если исключить подобные факторы и связанные с ними последствия для экономики ЕС, а обратить внимание на механизм экономического взаимодействия, то можно найти примеры для подражания. Правда, данный опыт имеет и иные стороны, что следует иметь в виду при строительстве подобных экономических объединений.

При создании Евразийского экономического союза опыт ЕС, безусловно, учитывался. Об этом можно судить по закреплению в учредительных документах не только основных принципов экономической интеграции (свобода движения товаров, услуг, финансов, рабочей силы), но и организационной структуры. Основные идеи создания органов управления новым союзом были восприняты у европейских сообществ. Одной из них является сосредоточение законодательных полномочий у национальных органов вновь созданного союза – Высшего евразийского экономического совета (Высший совет), Евразийского межправительственного совета (Межправительственный совет), Евразийской экономической комиссии (Комиссия ЕЭК). Все они вправе принимать решения и распоряжения в рамках своей компетенции.

Договор о создании ЕАЭС 2014 года обозначил Комиссию Евразийского союза регулирующим органом. Отсюда можно сделать вывод, что она выступает как основной регулятор отношений, складывающихся в сфере экономической и иной интеграции в рамках ЕАЭС. Высший совет является органом политического руководства, который принимает решения, определяющие стратегию развития союза. Межправительственный совет состоит из глав правительств государств-членов, что также свидетельствует о том, что этот орган призван отражать интересы каждого из государств-членов.

Комиссия Евразийского союза является исполнительно-распорядительным органом, в то же время она обладает правом принимать нормативные акты, обязательные для всех государств. Она состоит из двух палат: Совета Комиссии (в нее входят представители национальных государств) и Коллегии Комиссии (состоит из формально независимых профессиональных управленцев, назначаемых правительствами государств-членов). Акты, принимаемые Коллегией Комиссии, могут быть отменены (изменены) Советом Комиссии, а акты Комиссии – отменены Межправительственным советом. Как видим, полноценным наднациональным органом Коллегии Комиссии не является.

Отсутствие полноправного наднационального органа порождает вопросы относительно реализации принимаемых в ЕАЭС решений. Органу, не обладающему правом воздействия на государства-члены, сложно осуществлять контроль за исполнением положений учредительных договоров, реализовывать принимаемые нормативные правовые акты. Наднациональность – это «совокупность структурных, функциональных и процедурных особенностей международной организации, определяющих приоритетный характер ее компетенции в конкретных областях по отношению к соответствующей компетенции государств-членов. На первый план здесь, по-видимому, выступает возможность принятия международным органом решений, обязательных для государств-членов» [3, с. 140]. В Европейском союзе такими органами являются Парламент ЕС, Комиссия ЕС, Суд ЕС, Палата аудиторов, Европейский банк. Одним из важнейших признаков наднационального органа является обязательность его актов для государств-членов и единственная возможность их оспаривания – посредством подачи иска в суд.

Отсутствие полноценного наднационального управленческого органа в ЕАЭС имеет свои объяснения. Во-первых, учредители нового экономического объединения старались избежать повторения СССР с его жесткой централизацией в управлении. Во-вторых, возникающие в Европейском союзе проблемы часто объясняются чрезмерным сосредоточением управленческих функций в едином центре – наднациональном органе с огромными полномочиями (Комиссии ЕС).

Создание достаточно «слабого» наднационального органа в ЕАЭС (Коллегии Комиссии) является, по всей видимости, желанием сохранить реальные рычаги влияния государств-членов на принятие нормативных правовых актов, обязательных для всех субъектов права ЕАЭС. Сохранение значительного объема суверенных прав государствами-членами обеспечивает и их влияние в сфере собственной продовольственной безопасности. Государство всегда имеет возможность противостоять навязываемым решениям, если полагает, что эти решения не соответствуют его национальным интересам.

В то же время интеграция предполагает наличие как достаточно эффективного механизма принятия решений, так и инструментов их реализации. Поиск оптимального соотношения национальности и наднациональности является залогом достижения тех целей, которые ставили перед собой учредители при создании межгосударственного экономического объеди-

нения. Обеспечение продовольственной безопасности находится в тесной связи с этими процессами, поскольку является одной из целей союза (хотя прямо и не декларируемой, но вытекающей из общих задач экономической интеграции).

Обеспечение продовольственной безопасности складывается из двух составляющих: обеспечение населения сельхозпродукцией собственного производства в достаточном количестве и защита продовольственного рынка от пищевых продуктов, представляющих опасность для здоровья человека. Решение первой задачи невозможно без поддержки государства, включающей комплекс мер, от создания благоприятного инвестиционного климата и финансовой поддержки сельхозпроизводителя до защиты внутреннего рынка от проникновения сельхозпродукции из третьих стран по демпинговым ценам.

Безусловно, в условиях международной кооперации невозможно отгородиться от внешнего рынка, поэтому условия участия в международной экономической кооперации (в том числе в производстве продуктов питания) должны соответствовать интересам государства. Участие в интеграционных процессах на уровне межгосударственных объединений не должно приводить к негативным последствиям, а, напротив, должно укреплять позиции национального производителя, способствовать наполнению рынка качественной и безопасной для человека продукцией.

Чрезмерная зависимость государств – членов сообществ от решений наднациональных орга-

нов, невозможность «обойти» эти решения способна нанести вред национальным товаропроизводителям, что наглядно показывает современная практика Евросоюза. Так, государства – члены ЕС «связаны» общими решениями, поэтому несмотря на негативные последствия для национального сельского хозяйства не могут напрямую развивать отношения с Россией в связи с взаимными ограничительными мерами в отдельных сферах торгового оборота. Подобная практика подрывает доверие к глобальной интеграции, вызывает осторожное отношение к сильным наднациональным органам сообществ, побуждает новые межгосударственные объединения с осторожностью подходить к усилению координирующих полномочий наднациональных органов. Этот процесс мы можем наблюдать в ЕАЭС.

Список литературы

1. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 // [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».
2. Тюрина Н.Е. Фрагментация международного права в контексте «права ВТО» // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 52–58.
3. Бирюков М.М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право. М., 2006. 253 с.
4. Евразийство: на пути к «Большой Европе»: Учеб. пособие / Науч. ред. Ю.Н. Сушкова. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2015. 208 с.

SOME PROBLEMS OF ENSURING NATIONAL FOOD SECURITY IN THE COURSE OF CREATION OF THE COMMON ECONOMIC SPACE IN THE EU AND THE EACC

T.N. Malaya, A.F. Malyy

In this article, we consider economic and political problems related to ensuring national food security in the course of creation of interstate associations, the role and limits of supranational bodies' authority in filling the market with high-quality and safe food products. It is noted that associations provide more possibilities for industrial cooperation and for developing a coordinated policy in various areas of interaction, but there are also some negative moments that are more often related to politics. It is important therefore to take this into account when the powers of supranational bodies are determined.

Keywords: national food security, supranational bodies, WTO, European Union, Eurasian Economic Union, interstate associations, producer of agricultural products.

References

1. Doktrina prodovol'stvennoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii. Utv. Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 30 yanvarya 2010 g. № 120 // [Elektronnyj resurs]. SPS «Konsul'tantPlyus».
2. Tyurina N.E. Fragmentaciya mezhdunarodnogo

prava v kontekste «prava VTO» // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2013. № 3. S. 52–58.

3. Biryukov M.M. Evropejskij Soyuz, Evrokonstituciya i mezhdunarodnoe pravo. M., 2006. 253 s.
4. Evrazijstvo: na puti k «Bol'shoj Evrope»: Ucheb. posobie / Nauch. red. Yu.N. Sushkova. Saransk: Izd-vo Mordov. un-ta, 2015. 208 s.