

УДК 341.16
ББК 67.91

К ВОПРОСУ О НАДНАЦИОНАЛЬНОМ АСПЕКТЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО И НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ ЕАЭС

М. В. Шугуров

Саратовская государственная юридическая академия (Саратов, Россия)

Через призму особенностей интеграционной модели ЕАЭС рассмотрено содержание наднационального правового регулирования инновационного и научно-технического сотрудничества, осуществляемого в рамках данной международной организации. Выявлены проблемы и перспективы развития этого направления сотрудничества, в том числе меры по координации взаимодействия государств — участников ЕАЭС.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, инновационное сотрудничество, научно-техническое сотрудничество, международно-правовое регулирование, правовая унификация.

ON THE ISSUE OF SUPRANATIONAL ASPECT OF LEGAL REGULATION OF INNOVATIVE AND SCIENTIFIC-TECHNOLOGICAL COOPERATION OF THE EAEU MEMBER STATES

M. V. Shugurov

Saratov State Law Academy (Saratov, Russia)

The content of supranational legal regulation of innovative, scientific and technical cooperation carried out within the framework of this international organization is considered Through the prism of the features of the integration model of the EAEU. Problems and prospects of development of this direction of cooperation, including coordination of interaction of the States-participants of the EAEC.

Keywords: Eurasian economic Union, innovative cooperation, scientific and technical cooperation, international legal regulation, legal unification.

Кодной из заметных тенденций развития современного международного инновационного и научно-технологического сотрудничества (далее — МИНТС) следует отнести его развертывание в рамках региональных объединений государств. Здесь следует указать на АСЕАН, ЕС, ШОС, СНГ, МЕРКОСУР и т. д. Часть из региональных объединений государств представляет собой международные организации региональной экономической интеграции, как, например, ЕС и ЕАЭС. В связи с этим осуществляющееся в их рамках сотрудничество в сфере науки, технологий и инноваций (далее — НТИ) представляет собой одно из направлений интеграции, более того — один из ее ключевых факторов [1].

Как известно, в рамках международных организаций региональной экономической интеграции в той или иной степени представлен наднациональный уровень правового регулирования различных сфер общественной жизнедеятельности, представляющих взаимный интерес — энергетика, транспорт, промышленность и т. д. К сфере взаимного интереса относятся также наука, технологии и инновации. Последнее обстоятельство, в частности, вполне заметно в региональных союзах государств, достигших наибольшей глубины интеграции — ЕС и ЕАЭС.

Интеграционные процессы в Евросоюзе в научно-технологической и инновационной сферах получили свое детальное освещение в зарубежной и отечественной литературе. Однако системное осмысление правового регулирования МИНТС на уровне ЕАЭС только начинает входить в пространство концептуального анализа. Тем не менее данное осмысление нуждается в активизации. Это связано с новыми вызовами, которые приносит с собой реализация курса на вхождение в Четвертую промышленную революцию, одним из измерений которой, как известно, является цифровизация экономики, а равным образом и цифровизация процесса МИНТС посредством формирования и функционирования цифровых платформ.

Приверженность государств ЕАЭС технологическому прорыву, выраженная в Договоре о ЕАЭС, подтверждает Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза 2018 г. [2]. Раздел 2 Декларации специально посвящен формированию «территории инноваций» и стимулированию научно-технических прорывов. Обратим внимание на то, что к одному из средств этих прорывов отнесены кооперационные проекты с интеграционной составляющей.

Как известно, кооперация была приоритетной до учреждения ЕАЭС [3], тогда как на современном этапе более значима и перспективна другая форма сотрудничества, а именно интеграция. В самом общем плане текущая ситуация заключается, на наш взгляд, в направленности на сложение потенциалов и в обеспечении «вертикальной» интеграции, позволяющей настроиться на режим взаимодополнительности. Следствием сложения потенциалов в рамках общего пространства науки и технологий, а в силу сопряженности НТП с инновационным развитием — на основе функционирования региональной инновационной системы должен стать синергетический эффект. От него ожидается радикальное обновление технологической базы имеющихся производств, а также формирование новых отраслей, конкурентоспособных в экспортном плане. Ключевым условием достижения данного результата является формирование в рамках научно-технологических комплексов государств — членов ЕАЭС в процессе их интеграции в рамках региональной инновационной системы ключевых рынокоформирующих инноваций [4].

С нашей точки зрения, в ядро осмысления развития регионального МИНТС должно входить формирование системного представления о *модели правового регулирования* подобного рода сотрудничества между государствами — членами Союза. Разумеется, ввиду неизбежного сопоставления данной модели с моделью регулирования в ЕС возникает вопрос о ее специфике и, более того, конкурентоспособности. Мы полагаем, что подобного рода специфика определяется местом и ролью наднационального правового регулирования, а также системой его правовых и организационных инструментов.

Вполне очевидно, что модель научно-технологического и инновационного сотрудничества ЕАЭС является прямым отражением интеграционной модели Союза как таковой и обеспечивает системы ее правового регулирования. Подобно тому, как на национальном уровне существуют разные модели инновационной системы, так и на региональном уровне вряд ли целесообразным является унификация моделей научно-технологической интеграции и, соответственно, моделей ее правового регулирования. Все это определяется тем, что для достижения успеха необходим учет страновых и региональных особенностей, а также связанного с этим поиска конкурентоспособного сценария. Однако это не исключает некоторых общих моментов и тенденций. В силу этого можно говорить о некоторой гармонизации, позволяющей перейти к плодотворному межрегиональному сотрудничеству.

Выдвинем гипотезу о том, что к одному из элементов конкурентоспособности региональной научно-технологической и инновационной интеграции относится функционирование наднационального элемента его правового регулирования. Конечно, наднациональный элемент — далеко не панацея от решения всех проблем в сфере научно-технологической и инновационной интеграции. Как показывают современные исследования, несмотря на высокую степень представленности наднационального регулирования в ЕС, в последнем все же накопился целый ряд проблем в области инновационного развития. Но из этого не следует делать вывод о том, что ЕАЭС в рассматриваемой сфере не следует заниматься развитием наднационального аспекта регулирования МИНТС.

В чем смысл указанного аспекта правового регулирования? Нам представляется, что с концептуальной, да и с практической точек зрения наднациональное регулирование обеспечивает в наибольшей степени интегрированное взаимодействие, позволяющее формировать и далее развивать общее инновационное и научно-технологическое пространство. Помимо этого, оно является зало-

гом эффективности сотрудничества, его «переплавления» в формат интеграции, так как позволяет своевременно и даже с опережением создавать правовые условия для развития перспективных направлений. На этом фоне международно-правовой инструментарий, конечно же, отличается надежностью, однако он не столь динамичен, как инструментарий наднациональный. Поэтому системный подход к наднациональному регулированию в качестве своего контекста имеет задачу технологического прорыва, формулируемую высшими органами ЕАЭС.

В связи с этим вполне логично перейти к вопросу о месте наднационального правового регулирования научно-технологической интеграции ЕАЭС. Представляется, что концептуализация наднационального регулирования регионального сотрудничества и интеграции представляет собой важнейшую часть теоретического осмысления региональных процессов в МИНТС. Его осмысление должно идти по различным направлениям — начиная с обсуждения феномена регионализации МИНТС и региональных моделей последнего, опосредованных правовыми моделями, и заканчивая исследованием функционирования данного начала в конкретных сферах научно-технологической интеграции. И, разумеется, требует своего освещения вопрос об агенте наднациональности. К последнему можно отнести региональные экономические комиссии, выполняющие важные функции по координированному научно-технологическому взаимодействию государств — членов региональных объединений.

Начнем с того, что интеграционная модель ЕАЭС базируется на доминировании международно-правового начала. Основным регулятором выступают международные договоры между государствами — членами ЕАЭС. Поэтому региональное научно-технологическое сотрудничество, казалось бы, должно иметь все черты собственно международного сотрудничества. Тем не менее мы видим следующее положение дел. Оно заключается в том, что в настоящее время специальных международных договоров в рамках ЕАЭС по предмету научно-технологического сотрудничества не заключено, и вряд ли они будут заключаться. Информация о подобном рода законопроектной деятельности также отсутствует. Конечно, между государствами-членами заключены двухсторонние договоры о научно-техническом сотрудничестве. Это Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о научно-техническом сотрудничестве (Бишкек, 10 октября 1997 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о научно-техническом сотрудничестве (Москва, 27 февраля 1997 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о научно-техническом сотрудничестве (Москва, 25 ноября 1996 г.) и др.

Однако к правовой базе Союза как таковой они не относятся. Для интеграционных объединений данное сотрудничество должно быть не двусторонним, а многосторонним. Так, если для ЕАЭС, как и для ЕС, это своего рода реальность, то для БРИКС — это некая среднесрочная перспектива.

Это не означает, что на уровне международных организаций региональной экономической интеграции двухсторонние отношения в сфере науки, технологий и инноваций и их правовое обеспечение не имеют смысла. Напротив, их можно рассматривать в качестве дополнения к многостороннему сотрудничеству. Применительно к ЕАЭС со всей обоснованностью можно утверждать, что наиболее перспективным в настоящее время является многостороннее сотрудничество. При этом возникает вопрос о том, каковы правовые основы его регулирования. Исходное фундаментальное начало данной базы — Договор об ЕАЭС. Однако в литературе встречается весьма спорное утверждение о том, что «сфера НТИ изначально не входила и в соглашение по экономической интеграции как самостоятельное направление межгосударственных инициатив» [5, с. 58]. Действительно, в качестве самостоятельного направления оно не выделено в Договоре. Но ничто не препятствует рассматривать его в качестве «сквозного» направления, являющегося аспектом интеграции в сфере промышленности, сельского хозяйства, транспорта.

Одновременно Договор показывает, что ЕАЭС как современный региональный Союз не намерен растягивать НТИ-интеграцию на долгие годы. Если вспомнить пример ЕС, то здесь на протяжении десятилетий происходило формирование единого экономического пространства, ныне дополненного общим инновационным и научно-технологическим пространством. В связи с тем, что Союз предполагает главным образом интеграцию государств-членов в сфере экономики, то к правовой базе обеспечения МИНТС — с поправкой на отсутствие специальных международных договоров — следует отнести договоры по различным направлениям интеграционного взаимодействия, которые содержат положения о МИНТС.

Выразим идею о том, что наднациональное регулирование возможно только как результат согласованной воли государств-членов. Однако это не сводится только к «волютивному» элементу. К фактору детерминации наднационального регулирования можно отнести необходимость перехода к качественно новому уровню интеграции в сфере НТИ. Так, процессы интеграции приводят к созданию не только общих пространств, но и общих наднациональных инфраструктурных объектов, являющихся «каркасами» формирования региональной инновационной системы. Здесь следует упомянуть Евразийские технологические платформы и Евразийский инжиниринговый центр. В апреле 2019 г. была запущена Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтракции и трансфера технологий. Все данные инфраструктурные объекты инновационной системы предполагают углубление научно-технологического и инновационного сотрудничества в рамках существующих направлений интеграции.

Достаточно актуальным является вопрос о единой региональной инновационной системе (далее — РИС) как объективном условии развития наднационального регулирования. Как известно, в свое время существовала Концепция инновационной системы ЕврАзЭС. На уровне ЕАЭС такой концепции нет. Но в аналитических кругах формулируется подход к тому, что именно это — магистральный путь. Так, авторы, выступающие сторонниками создания инновационной системы ЕАЭС, отмечают, что кластерные структуры в странах ЕАЭС слабо развиты. В свою очередь для создания инновационной системы необходимо сформировать наднациональную систему, объединяющую различные предприятия, а также способы их взаимодействия, при которой они создавали и распространяли бы знания в области передачи технологий [6, с. 65].

Иными словами, пусть к единой РИС пролегает через активную кластеризацию на уровне Союза. Как совершенно правильно отмечается в литературе, «использование в ЕАЭС стратегии формирования и развития международных кластеров, состоящих из национальных компаний-поставщиков наукоемкой, высокотехнологичной продукции, создает возможность налаживания процесса эффективного международного комплексирования факторов повышения эффективности процессов «монетизации» добавленной стоимости от энергосырьевого экспорта России и дружественных стран, концентрации инвестиций и расширения контроля совокупных массивов интеллектуальных активов» [7, с. 11].

Вопрос о наднациональном аспекте регулирования регионального МИНТС активно возникает в условиях цифровизации и вхождения в фазу Четвертой промышленной революции, которая предполагает появление новых инфраструктурных опор экономических процессов. Однако в условиях данных трансформаций о себе заявляют кризисные процессы, проявляющиеся в утрате синхронности между множеством научно-технологических подсистем в рамках отдельных отраслей и секторов экономики, что делает научно-технологическое развитие неустойчивым [8, с. 206]. Отсюда возникает потребность в синхронизации жизненных циклов инноваций внутри различных отраслей и между ними, особенно с учетом кластеризации на уровне ЕАЭС. Ввиду усиления нелинейности развития производственного и научно-технологического комплексов возникает потребность в наднациональном регуляторе, который следует воспринимать в качестве силы, привносящей скоординированность. Разумеется, это предполагает ясно выраженное правовое закрепление полномочий такого регулятора.

В литературе высказана позиция, согласно которой «препятствием для решения поставленных амбициозных задач по сотрудничеству в рамках ЕАЭС является то, что сфера НТИ пока не входит в наднациональную компетенцию ЕЭК» [5, с. 58]. В свете указанных нами обстоятельств распределения полномочий в сфере НТИ-интеграции между различными Департаментами ЕЭК данное высказывание вряд ли стоит признать состоятельным. Дополнительным аргументом в пользу наличия наднациональной компетенции у ЕЭК является большое количество актов, исходящих от Коллегии и Совета ЕЭК касательно различных сфер НТИ-интеграции.

Подобного рода компетенция закреплена в ряде документов. Так, в п. 1 Распоряжения Высшего Экономического Совета от 11 октября 2017 г. № 4 перед государствами-членами была поставлена задача подготовить при координирующей роли ЕЭК предложения о Межгосударственной программе «Интегрированная система государств — членов ЕАЭС по производству и предоставлению космических и геоинформационных услуг на основе национальных источников данных дистанционного зондирования Земли» [9]. В качестве инфраструктурного объекта, обеспечивающего слаженную цифровизацию промышленности в интеграционном ключе, можно указать планирование создания Евразийской цифровой платформы промышленной кооперации.

При этом в п. 15 проекта Концепции создания условий для цифровой трансформации промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС также прописана координирующая роль ЕЭК [10]. Но это ни в коем случае не умаляет проведение государствами самостоятельной промышленной политики.

Особенность текущей потребности интеграционных процессов — объединение потенциалов. Это своего рода основное поле приложения усилий наднационального регулятора. Но это ни в коей мере не означает концентрацию усилий только на этих аспектах. Объединение должно учитывать и фактически учитывает среднесрочную и долгосрочную перспективу. В обоснование сошлемся на так называемые отрасли будущего, требующие соответствующей новой технологической базы, которую надлежит создавать на интеграционной основе.

В целом в ЕАЭС реализуется подход к формированию новой технологической базы на основе координации научно-технической деятельности государств-членов. Так, в тематической Рекомендации Коллегии ЕЭК от 13 декабря 2016 г. № 25 предусматривается определение координаторов по темам НИОКР, одобренных Комиссией [11].

Наднациональный аспект правового регулирования МИНТС ЕАЭС включает в себя не только акты ЕЭК, но и такой элемент, как программное регулирование. С нашей точки зрения, это наиболее эффективный организационно-правовой инструмент, использование которого апробировано в ЕС. К сожалению, в ЕАЭС подобного рода программное обеспечение находится только на стадии планирования. Поэтому высказываются определенные соображения о формировании в ЕАЭС Стратегической программы инновационного развития по аналогии с европейской программой «Горизонт-2020». Спасает положение то, что государства — члены Союза сотрудничают по линии Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств — участников СНГ (утв. 18 октября 2011 г.), что, впрочем, является одной из интересных специфических черт МИНТС данного регионального объединения. К тому же в условиях расширения подобного сотрудничества с третьими сторонами (другими государствами, их региональными объединениями и международными неправительственными и неправительственными организациями), которое осуществляется в основном на основе меморандумов, имеющих комплексную содержательную наполненность, программное регулирование является весьма перспективным.

Конечно, на пути интеграции в сфере НТИ ЕАЭС возникают различные проблемы. К ним можно отнести, например, не только недостаточное финансирование, но и подчас нескоординированное национальное законодательство в сфере НТИ, что затрудняет выполнение совместных проектов. Свой вклад в их разрешение могла бы внести не только активизация работы по координации соответствующей политики государств-членов, но и наращивание потенциала наднациональных институтов, а также расширение полномочий наднационального регулятора.

В ЕЭК отсутствует единый орган, который отвечает за региональную научно-технологическую интеграцию. Однако в силу технологической нагруженности различных направлений интеграции на секторальном уровне за нее отвечают конкретные департаменты ЕЭК. Другой вопрос — повышение скоординированности их работы, что могло бы усилить эффективность деятельности наднационального регулятора в целом.

Следует отметить, что особенностью первого этапа функционирования ЕАЭС была работа по координации национальных политик в различных отраслях экономики, например, промышленно-агропромышленном комплексе, энергетике. Ввиду отраслевой «привязанности» МНТС Союза это одновременно означает координацию научно-технологической политики. Удовлетворительная степень координации была достигнута. Однако проведение собственной политики как в экономике, так и в НТИ выступает определенным барьером на пути выхода к единым целям и единой политике. Во многом это затрудняет осуществление кооперационных проектов. Представляется, что эффективным является единая промышленная политика, что должно гармонизировать с единой научно-технической политикой. Именно это открывает путь для кооперационных проектов и программ, одновременно актуализируя вопрос о правовых и организационных механизмах перехода к единой промышленной и научно-технической политике.

В заключение отметим, что суть современного момента заключается в переходе от согласования инструментов национальной научно-технической политики к реализации совместных проектов. В экспертных кругах обсуждается вопрос о создании специальной структуры (агентства или совместного фонда по делам экономического и научно-технического сотрудничества ЕАЭС), оказываю-

щей поддержку реализации научно-технических и инновационных производственных программ. При этом возникает вопрос об управлении данными межгосударственными программами и проектами на основе правовых механизмов. По нашему мнению, наиболее оптимальным для ЕАЭС является «мягкое», т. е. рекомендательное и координирующее, наднациональное правовое регулирование, а не жесткое и директивное.

Библиографический список

1. Научно-техническое сотрудничество как фактор Евразийской экономической интеграции: ежегодный доклад Интеграционного клуба при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания за 2015 г. М., 2015.

2. Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза (Санкт-Петербург, 6 декабря 2018 г.). URL: <https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420213/> (дата обращения: 04.06.2019).

3. Технологическая кооперация и повышение конкурентоспособности в ЕЭП. СПб., 2013.

4. Байдулин М. С., Борталевич С. И., Логинов Е. Л. Экономическая интеграция в научно-технической сфере государств — участников ЕАЭС // Вестник Казахского университета им. аль-Фараби. Серия: Экономическая. 2016. №6. С. 48–52.

5. Евразийская экономическая интеграция: перспективы развития и стратегические задачи для России: доклад НИУ ВШЭ / отв. ред. Т. А. Мешкова. М., 2019.

6. Славнецкова Л. В., Мызрова О. А. Формирование и развитие инновационной системы стран ЕАЭС на основе кластерного подхода // Известия Саратовского университета. Новая серия: Экономика, Управление, Право. 2016. Т. 16, вып. 1.

7. Абрамов В. Л., Борталевич С. И., Логинов Е. Л. Развитие интеграционного взаимодействия национальных инновационных систем, использование интеллектуальной собственности государств — членов ЕАЭС для построения нового технологического базиса в условиях формирования глобальных партнерств // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2016. Вып. 3.

8. Логинов Е. Л., Шкута А. А., Логинова В. Е., Сорокин Д. Д. Формирование системных механизмов научно-технической кооперации в рамках ЕАЭС с учетом стратегических трендов Четвертой промышленной революции // Вестник экономической безопасности. 2017. №3.

9. О сотрудничестве государств — членов Евразийского экономического союза в сфере предоставления космических и геоинформационных услуг на основе национальных источников данных дистанционного зондирования Земли: Распоряжение Высшего Экономического Совета от 11 октября 2017 г. №4. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415207/sco-10112017_4 (дата обращения: 13.06.2019).

10. Концепция создания условий для цифровой трансформации промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС и цифровой трансформации промышленности государств — членов Союза. URL: http://www.eursiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/SiteAssets/Proekt_Koncepciya_cifra.pdf (дата обращения: 24.05.2019).

11. Перечень научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в сфере агропромышленного комплекса, проводимых и планируемых к проведению до 2020 г. в государствах — членах ЕАЭС: Приложение к Рекомендации Коллегии ЕЭК от 13 декабря 2016 г. №25 «О координации совместной научной и инновационной деятельности государств — членов ЕАЭС в сфере агропромышленного комплекса». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01414525/clco_15122016_25 (дата обращения: 10.05.2019).