

ствами. Именно поэтому они смогли стать национальными лидерами, сплотить вокруг себя тех, кто был готов идти за ними, и привлечь на свою сторону колеблющихся.

Изменения в сфере культуры вообще и в политической культуре, в частности, происходят медленно даже в благоприятных условиях, а в постсоветских государствах условия этим изменениям, скорее, препятствовали. Острый дефицит той политической культуры, которая необходима для успешного развития интеграции постсоветских государств даже в таком усечённом составе, каким является таможенный союз России, Казахстана и Беларуси, не позволяет с достаточной уверенностью прогнозировать его будущее. Потенциально, Россия была единственным государством, которое могло бы возглавить интеграционное объединение на постсоветском пространстве. Но она не стала образцом перехода к рыночной экономике и демократии, ни центром притяжения других постсоветских республик.

### **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА\***

Настоящая работа посвящена становлению и развитию институциональной структуры Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), включая порядок взаимодействия его органов, механизмы принятия и исполнения решений. Институциональная структура ЕврАзЭС анализируется, с одной стороны, как зависящая от объективных экономических и политических процессов на постсоветском пространстве, а, с другой стороны, как оказывающая непосредственное влияние на динамику и направление интеграционных процессов. По итогам проведённого анализа, а также с учётом опыта других региональных организаций, прежде всего Европейского союза (ЕС), сформулирован ряд рекомендаций.

**История возникновения и развития ЕврАзЭС** неразрывно связана с другими проектами экономической интеграции на постсоветском пространстве, точнее, со сложностями реализации последних. Уже в середине 1990-х гг. стало ясно, что многие вопросы, прежде всего в сфере экономики и внешней торговли, не находят своего решения в формате СНГ. Так и не зара-

\* Кавешников Николай Юрьевич, зав. Центром политической интеграции, к.полит.н.

ботали Договор о создании Экономического союза 1993 г., Соглашение о создании зоны свободной торговли 1994 г., Соглашение о платёжном союзе 1994 г. На этом фоне неуклонно падала доля внутрирегиональной торговли стран СНГ<sup>1</sup>. В связи с этим ряд стран СНГ стали искать новые форматы интеграционного взаимодействия.

В 1995 г. Россия инициировала подписание сначала двустороннего (с Белоруссией), а затем и трёхстороннего (Россия, Белоруссия и Казахстан) Соглашения о Таможенном союзе<sup>2</sup>. Позднее к трёхстороннему таможенному союзу присоединились Киргизия и Таджикистан.

За полгода были разработаны основные документы, направленные на гармонизацию внешнеторгового и таможенного законодательства, в значительной степени были согласованы национальные таможенные тарифы стран-членов. У России и Белоруссии тарифы совпадали практически на 100%, Казахстан принял российский таможенный тариф за исключением восьми позиций по цветным металлам, которые являлись его основными экспортными товарами.

29 марта 1996 г. Россия, Белоруссия, Казахстан и Киргизия подписали Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях. Этим Договором была учреждена новая региональная организация, получившая название Таможенный союз.

Высшим органом управления в Таможенном союзе являлся Межгосударственный Совет, в состав которого входили главы государств, главы правительств и министры иностранных дел. Также был создан Интеграционный Комитет – постоянно действующий рабочий орган по формированию Таможенного союза и развитию интеграции в других областях экономики, наделённый исполнительными и координирующими функциями. Два ключевых органа ЕврАзЭС созданы по образцу и подобию этих

<sup>1</sup> По данным Межгосударственного статистического комитета СНГ в 1995 г. доля внутрирегиональной торговли во внешнеторговом обороте стран СНГ составляла 34,4%, к 2000 г. она сократилась до 28,2%, в течение последующих лет колебалась около 26%, а в 2007 г. упала до 23,1%.

<sup>2</sup> Забегая вперёд, отметим, что эти два договора – Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 г. и Соглашение о Таможенном союзе от 20 января 1995 г. – стали первыми документами, вошедшими в правовую базу ЕврАзЭС, обязательную для принятия всеми членами организации.

органов Таможенного союза.

Однако достичь большинства намеченных целей не удалось. Более того, в конце 1990-х гг. произошла эрозия существовавшего таможенного союза. В отсутствие единого органа управления тарифной политикой страны-члены регулярно пренебрегали обязательством согласования национальных действий в этой сфере и в одностороннем порядке пересматривали импортные тарифы. В итоге уровень согласования таможенных тарифов трёх ключевых стран (России, Казахстана и Белоруссии) сократился примерно до 60%; этот показатель сохраняется и в настоящее время. Неоднократно имели место случаи введения отдельными странами-членами нетарифных ограничений на ввоз или вывоз тех или иных товаров. Эти трудности стали ещё более очевидны в связи с односторонним вступлением Киргизии в ВТО. В свете этого подписанный пятью странами-членами Таможенного союза (включая Таджикистан) 26 февраля 1999 г. Договор о Таможенном союзе и едином экономическом пространстве можно рассматривать как развитие по инерции.

Неудачи в развитии интеграции в рамках «пятерки» выявили необходимость создания эффективного многостороннего организационно-правового механизма практической реализации имеющихся (и будущих) договорённостей. В течение трёх лет после подписания Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества (Договор о ЕврАзЭС), в соответствии с которым Таможенный союз был преобразован в международную организацию, имеющую чёткую институциональную структуру, статус юридического лица и более чёткие полномочия, были приняты документы. В 2001-2002 гг. были сформированы и начали работу основные органы ЕврАзЭС.

Весной 2003 г. ООН зафиксировала статус ЕврАзЭС как международной организации, а в декабре того же года ЕврАзЭС получил статус наблюдателя при Генеральной ассамблее ООН. Украина и Молдавия получили статус наблюдателя при ЕврАзЭС в мае 2002 г., Армения – в мае 2003 г. В 2005 г. на саммите в Санкт-Петербурге было принято решение интегрировать в ЕврАзЭС Организацию «Центрально-Азиатское сотрудничество». В результате этого в январе 2006 г. членом ЕврАзЭС стал Узбекистан. Однако в ноябре 2008 г. Узбекистан вышел из состава ЕврАзЭС.

Ещё одна попытка создания Таможенного союза была предпринята в рамках ЕврАзЭС (ТС ЕврАзЭС). 16 августа 2006 г.

Межгоссовет принял решение о создании ТС ЕврАзЭС в составе России, Белоруссии и Казахстана, открытого для присоединения к нему остальных государств-членов ЕврАзЭС по мере их готовности. Тем самым было принято принципиальное решение о дифференцированной интеграции в рамках модели «авангард-арьергард». Страны авангарда в очередной раз приступили к строительству таможенного союза и, также не в первый раз, заявили о намерении создать Единое экономическое пространство.

В отличие от предыдущих попыток на этот раз имелась согласованная концепция таможенного союза и чёткий план его строительства. В частности, заранее был сформирован перечень документов, необходимых для создания ТС. 6 октября 2007 г. главы стран-членов ТС ЕврАзЭС подписали первые четыре соглашения из этого пакета, формирующие институциональную структуру ТС ЕврАзЭС. Также был утверждён План действий по созданию Таможенного союза.

К началу 2009 г. были подписаны 18 документов, составляющих основу договорно-правовой базы создаваемого Таможенного союза. Для окончательного формирования правовой базы ТС ЕврАзЭС в 2009-2020 гг. предполагается принять ещё 56 документов. 10 октября 2008 г. была сформирована Комиссия Таможенного союза (Комиссия ТС), которая стала единым регулирующим и исполнительным органом ТС ЕврАзЭС. На состоявшемся 9 июня 2009 г. саммите глав правительств стран ЕврАзЭС России, Казахстану и Белоруссии удалось договориться о полном согласовании таможенных тарифов. В очередной раз было заявлено, что Таможенный союз ЕврАзЭС начнёт действовать с 2010 г. Более того, было сделано сенсационное заявление о том, что Россия, Казахстан и Белоруссия намерены начать переговорный процесс по присоединению к ВТО в качестве единой таможенной территории.

Официальные лица неоднократно заявляли, что ЕврАзЭС является наиболее успешной организацией экономической интеграции на постсоветском пространстве<sup>3</sup>. С этим тезисом следует согласиться. Но «успешность» ЕврАзЭС является таковой

<sup>3</sup> Например, Генеральный секретарь ЕврАзЭС Таир Мансуров: «На сегодняшний день безусловное лидерство среди региональных объединений на постсоветском пространстве принадлежит Евразийскому экономическому сообществу». См.: Мансуров Т. ЕврАзЭС: новый этап интеграции. Экономическое обозрение ЕврАзЭС+, № 3, 2007. С. 4.

лишь на фоне очевидной несостоятельности других интеграционных проектов, как официально уже прекративших своё существование, так и формально действующих. И это притом, что с момента распада СССР существовало большое число объективных предпосылок для успешного развития интеграционных процессов, часть из которых сохраняется и поныне. Это, прежде всего, общность истории, изначальная близость экономических систем, отсутствие языкового барьера, близость базовых правовых институтов, а также сохраняющиеся до сих пор со времён СССР производственные связи, единая инфраструктура, в том числе единые транспортные и энергетические сети.

Однако имеется целый ряд базовых факторов, которые негативно влияют на интеграционные процессы на постсоветском пространстве, а также определяют некоторые особенности существующих интеграционных группировок:

1. Одной из важнейших предпосылок региональной интеграции являются интенсивные торговые связи внутри региона. Сразу после распада СССР доля внутрирегиональной торговли в странах СНГ превышала 60%. Однако значительная часть торговых потоков была обусловлена внеэкономическими факторами и связана с плановым характером экономики СССР и его слабой вовлечённостью в мировую торговлю. В итоге в 1990-е гг. доля внутрирегиональной торговли стабильно сокращалась и в настоящее время составляет около 20%, причём в структуре торговли велика доля сырьевых товаров. В ЕврАзЭС внутрирегиональный экспорт в 2006 г. составил лишь 9,6% от общего экспорта стран-членов; импорт – 18,8%<sup>4</sup>. В российском экспорте на страны ЕврАзЭС приходилось 14%, в импорте – менее 9%. Относительно небольшой объём взаимной торговли определяет невысокую заинтересованность стран ЕврАзЭС в либерализации взаимных торговых режимов и уменьшает стимулы идти на серьёзные уступки в тарифной политике, которые необходимы для формирования полноценной зоны свободной торговли, а тем более таможенного союза.

2. Для успешной интеграции желательны примерное равенство стран-партнёров; оно обеспечивает сопоставимость выгод от интеграции и сопоставимость взаимного влияния, что снимает опасения о возможном доминировании. Одна из причин успеха первых этапов интеграции в ЕС – примерное равенство

<sup>4</sup> Здесь и далее – по данным Статкомитета СНГ.

трёх стран-основателей (Франции, Западной Германии и Италии). Этот факт, например, позволил поровну распределить голоса в Совете министров, на основе которых проводилось голосование квалифицированным большинством (по 4 голоса у каждой страны). Три малые страны-основателя ЕС к тому времени уже входили в таможенный союз Бенилюкс и в таком качестве были сопоставимы с крупными странами<sup>5</sup>.

А вот постсоветское пространство в целом и ЕврАзЭС в частности иногда сравнивают с гелиоцентрической системой, в которой Россия занимает, очевидно, доминирующее положение. На Россию приходится более 83% территории, около 80% населения и 90% ВВП ЕврАзЭС. Уровень развития экономики в России, измеряемый в ВВП на душу населения, также значительно выше, чем в других странах ЕврАзЭС. Сильно различается и структура внешней торговли стран ЕврАзЭС.

Сравнение с гелиоцентрической системой верно и при анализе торговых потоков. В ЕС в 1960-70-е гг. объёмы торговли между всеми странами были сопоставимы по величине. В ЕврАзЭС сложилась модель торговли, при которой все страны-члены торгуют в основном с Россией и практически не торгуют друг с другом. По сути, торговый блок оказался расколот на две части – европейскую и азиатскую, которые объединяет лишь то, что обе части торгуют с Россией. Этот факт определяет сложность согласования и исполнения многосторонних соглашений, поскольку участникам гораздо проще достичь своих целей посредством двусторонних торговых договоров.

3. ЕврАзЭС, и регион СНГ в целом, находится между несколькими крупными экономическими и политическими полюсами, влияние которых в определённой степени «разрывает» интеграционное пространство. Растёт доля ЕС в торговом обороте Белоруссии и России (например, в экспорте она составляла в 2007 г. 52,0% и 44,0% соответственно)<sup>6</sup>. После своего расширения Евросоюз вплотную приблизился к бывшим западным границам СССР и активизировал свою политику на постсоветском пространстве в рамках так называемой Европейской политики соседства. Возможное в будущем создание зоны свободной

<sup>5</sup> Не случайно с конца 1950-х гг. страны Бенилюкс называют самой малой из больших стран ЕС.

<sup>6</sup> По данным Генерального Директората по торговле (DG TRADE) Европейской Комиссии. Загружено с <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>.

торговли между ЕС и Россией (а, при изменении политической ситуации, и между ЕС и Белоруссией) способно ослабить и без того не очень прочные внутренние связи в ЕврАзЭС. Одна лишь перспектива создания ЗСТ с Евросоюзом побудила Украину отказаться от участия в проекте Единого экономического пространства, равно как и от членства в ЕврАзЭС.

А для азиатских стран ЕврАзЭС растёт значение торговли с Китаем. Несмотря на неразвитость транспортной инфраструктуры доля Китая во внешнеторговом обороте Узбекистана в 2007 г. достигла 9,5%, Таджикистана – 14,6%, Казахстана – 18,7%, а Киргизстана – 62,0% (!)<sup>7</sup>. Следует помнить и о том, что все страны ЕврАзЭС, кроме Белоруссии, входят в Шанхайскую организацию сотрудничества. ШОС создавалась как структура региональной безопасности, однако в её повестке дня всё большее место занимают торгово-экономические вопросы. Развитие секторального и инвестиционного сотрудничества с Китаем, а тем более любые формы либерализации торговли в рамках ШОС могут стать для ЕврАзЭС реальным вызовом<sup>8</sup>.

Помимо этого США рассматривают в качестве сферы своих интересов Закавказье, Украину и регион Средней Азии, а в Закавказье значительно влияние Турции. В итоге постсоветское пространство из «ближнего зарубежья» России превратилось в регион острой международной конкуренции, в котором Россия уже не является неоспоримым лидером, а лишь одним из центров силы, причём не самым мощным в политических и экономических параметрах.

4. Большинство стран, образовавшихся после распада СССР, не имеют большого опыта собственной государственности. По этой причине они с особым тщанием заботятся о сохранении собственного суверенитета. Эта проблема особенно актуальна

<sup>7</sup> По данным Генерального Директората по торговле (DG TRADE) Европейской Комиссии. Загружено с <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>. Следует отметить, что данные Статистического комитета СНГ дают существенно более низкие цифры о роли Китая во внешней торговле стран региона: Узбекистан – 5,3%, Таджикистан – 7,2%, Казахстан – 11,4%, Киргизстан – 11,8% (данные за 2007 г.). Выявить причину таких различий в рамках настоящего исследования не представляется возможным.

<sup>8</sup> Подробнее см.: Точичкая И. и др. Основные тенденции и прогноз развития экономик государств-членов ЕврАзЭС на среднесрочную перспективу (2007-2010 гг.). Варшава, CASE-BAPШABA, сентябрь 2007 г. С. 73-74. Загружено с <http://www.research.by/pdf/wp2007r11a.pdf>.

в свете уже упомянутого объективного доминирования России. Экономическая интеграция, начиная со стадии таможенного союза, возможна лишь при самоограничении, частичном отказе от национальной самостоятельности как минимум в сфере внешне-торговой политики. А создание общего экономического пространства требует ещё большего отказа от суверенитета по широкому кругу экономических проблем. Можно привести множество примеров, когда опасения утраты суверенитета подрывали интеграционные инициативы. Так, Украина согласилась подписать Договор о Едином экономическом пространстве 2003 г. лишь с оговоркой о равноуровневой и разноскоростной интеграции и настояла на исключении термина «наднациональные органы управления», что предопределило печальную судьбу этого договора.

В Договоре о ЕврАзЭС также особо подчёркивается, что страны-члены «остаются суверенными и равноправными субъектами международного права»<sup>9</sup>. Несмотря на то, что политические элиты стран-членов довольно давно осознали, что реальный прогресс возможен лишь при передаче организации некоторой части национальной компетенции, первый наднациональный орган был создан лишь в 2007 г., да и то тремя странами ЕврАзЭС, поставившими задачу строительства Таможенного союза. Речь идёт о Комиссии таможенного союза, в числе принципов деятельности которой фигурирует «добровольная поэтапная передача Комиссии части полномочий государственных органов Сторон»<sup>10</sup>.

Институциональная структура ЕврАзЭС, равно как содержание и базовые принципы функционирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, сформировались с учётом опыта Евросоюза. Об этом неоднократно заявляли политики стран ЕврАзЭС. Например, Председатель Комитета по делам СНГ Совета Федерации РФ В.А. Густов утверждает: «Без преувеличения можно сказать, что активно разрабатываемые в последние годы нормативно-правовые основы региональной интеграции в мире (имея в виду прежде всего ЕврАзЭС – Н.К.) во многом являются отражением практики создания и развития Евросоюза»<sup>11</sup>. Автор, участвуя в 2004-2005 гг. в исследовательском

<sup>9</sup> Ст. 1 Договора о ЕврАзЭС.

<sup>10</sup> Ст. 2 Договора о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 г.

<sup>11</sup> Густов В.А. На пути к созданию таможенного союза Евразийского эконо-

проекте по кодификации договорной базы ЕврАзЭС, видел у ответственного чиновника Секретариата ЕврАзЭС выполненный в Институте Европы РАН перевод на русский язык договоров о Европейском сообществе и Европейском союзе. Этот томик буквально «распух» от закладок и был испещрён пометками и комментариями. Использование чужого опыта можно только приветствовать, зачем изобретать велосипед? Разумеется, копируя институциональные модели других интеграционных организаций, следует учитывать уровень развития и особенности ситуации в странах ЕврАзЭС.

Однако представляется, что в данном случае особенности региона оказались столь велики, что на основе опыта Евросоюза была создана (а скорее – возникла) принципиально иная организация<sup>12</sup>. Прежде чем обратиться к анализу ключевых особенностей институциональной структуры ЕврАзЭС, следует дать краткую характеристику его основных органов.

Руководящими органами ЕврАзЭС являются Межгосударственный совет, Интеграционный комитет, Межпарламентская ассамблея и Суд Сообщества. К числу вспомогательных органов относятся отраслевые советы, Комиссия постоянных представителей и Секретариат.

Высшим органом ЕврАзЭС является Межгосударственный совет (Межгоссовет), который собирается в составе глав государств (не реже одного раза в год) и глав правительств (не реже двух раз в год). Первоначально председателем Межгоссовета был избран Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев, который занимал этот пост в 2002-2005 гг. После этого пост председателя стал ежегодно передаваться на основе ротации. Межгоссовет «рассматривает принципиальные вопросы Сообщества, связанные с общими интересами государств-участников, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей и задач ЕврАзЭС»<sup>13</sup>. По сути, это единственный орган ЕврАзЭС, который полномочен принимать обязательные решения.

мического сообщества. Евразийская интеграция: экономика, право, политика, № 3, 2008 г. С. 19.

<sup>12</sup> В данном случае никоим образом нельзя ставить знак равенства между «иная» и «плохая». О ряде недостатков институциональной структуры ЕврАзЭС будет сказано далее, однако многие отличия вызваны объективными факторами и не могут считаться недостатками.

<sup>13</sup> Ст. 5 Договора о ЕврАзЭС.

Сами решения принимаются на основе консенсуса<sup>14</sup>. В целом этот орган напоминает Европейский совет с тем исключением, что решения Европейского совета de jure не имеют обязательного характера.

Интеграционный комитет (ИК) является постоянно действующим органом ЕврАзЭС. В его состав входят заместители глав правительств стран-членов. К числу основных задач ИК относится обеспечение взаимодействия органов ЕврАзЭС, подготовка проектов решений и документов Межгоссовета, контроль за реализацией решений. Заседания ИК проводятся не реже четырёх раз в год. ИК по своему статусу и составу более всего напоминает Совет министров ЕС по общим вопросам. Однако при анализе функций ИК обнаруживается существенное различие: ИК рассматривает вопросы, согласовывает проекты решений, готовит предложения, информирует, анализирует... но ничего не решает<sup>15</sup>. Все решения в ЕврАзЭС принимаются на уровне Межгоссовета. В связи с этим не так уж важно, что решения в ИК принимаются большинством в две трети голосов (Россия имеет 40, Белоруссия, Казахстан и Узбекистан<sup>16</sup> – по 15, Киргизия и Таджикистан – по 7,5 голосов, что соответствует взносу стран в бюджет ЕврАзЭС).

Решением ИК могут создаваться вспомогательные органы в форме советов и комиссий, которые формируются по отраслевому и функциональному принципу. В настоящее время существует 17 советов на уровне министров/глав государственных органов или высших должностных лиц, например, Совет по социальной политике, Совет по транспортной политике, Совет руководителей таможенных служб. Кроме этого функционируют пять комиссий по отдельным аспектам торговой политики, например, Комиссия по взаимодействию в области экспортного контроля<sup>17</sup>. В целом эти органы можно сравнить с отраслевыми

<sup>14</sup> Ст. 8 Положения о Межгосударственном Совете Евразийского экономического сообщества. Утверждено Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 31 мая 2001 г. № 3 (в редакции от 23 июня 2006 г.).

<sup>15</sup> Ст. 5 Положения об Интеграционном Комитете Евразийского экономического сообщества. Утверждено Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 31 мая 2001 г. № 6 (в редакции от 23 июня 2006 г.).

<sup>16</sup> В ноябре 2008 г. Узбекистан вышел из состава ЕврАзЭС.

<sup>17</sup> Полный перечень отраслевых советов и комиссий доступен по <http://www.>

советах министров ЕС. Однако имеется существенное отличие в объёме компетенции и выполняемых функций. В ЕС отраслевые советы являются ключевыми органами принятия решений. В ЕврАзЭС они выполняют две основные функции: подготовка проектов решений и реализация решений и договоров между странами-членами ЕврАзЭС<sup>18</sup>. При этом следует иметь в виду, что реализацией решений занимаются не сами советы, а их члены – руководители органов власти стран-членов. Таким образом, имплементация права ЕврАзЭС в национальное законодательство (поскольку право ЕврАзЭС не обладает прямым действием) осуществляется на национальном уровне и в отсутствие какого-либо жёсткого контроля. Пожалуй, единственный механизм – это взаимный контроль на политическом уровне в ходе работы отраслевых советов<sup>19</sup>, ИК и Межгоссовета.

Ключевым вспомогательным органом ЕврАзЭС является Комиссия постоянных представителей (Комиссия Постпредов). Функциями Комиссии Постпредов являются «обеспечение постоянной эффективной работы Сообщества; сближение и согласование позиций государств-членов...; осуществление взаимодействия между Сообществом и соответствующими органами, ведомствами и организациями государств-членов Сообщества»<sup>20</sup>. Заседания Комиссии Постпредов проводятся не реже двух раз в квартал; решения принимаются большинством в две трети голосов. Однако особо оговаривается, что решения Комиссии Постпредов обязательны лишь для Секретариата ИК ЕврАзЭС, а для «государств-членов ЕврАзЭС, органов Сообщества и созданных Интеграционным Комитетом ЕврАзЭС комиссий и советов»<sup>21</sup> они носят рекомендательный характер. В целом Ко-

evrazes.com/ru/main/infopage/6/.

<sup>18</sup> См., например, Ст. 6 Положения о Совете руководителей налоговых служб государств-членов Евразийского экономического сообщества. Утверждено Решением Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества от 5 апреля 2002 г., № 85.

<sup>19</sup> Да и то, если в состав отраслевых советов входят руководители национальных органов власти.

<sup>20</sup> Ст. 5 Положения о Комиссии Постоянных представителей при Евразийском экономическом сообществе от 27 февраля 2003 г. Утверждено Решением ИК ЕврАзЭС от 27 февраля 2003 г.

<sup>21</sup> Ст. 11 Положения о Комиссии Постоянных представителей при Евразийском экономическом сообществе от 27 февраля 2003 г. Утверждено Решением ИК ЕврАзЭС от 27 февраля 2003 г.

миссия Постпредов до мелочей напоминает КОРЕПЕР, который обеспечивает работу Совета министров ЕС.

Организация работы и информационно-техническое обеспечение руководящих органов ЕврАзЭС возлагаются на Секретариат ИК ЕврАзЭС. Секретариат возглавляет Генеральный секретарь ЕврАзЭС, который назначается Межгоссоветом сроком на три года. Несмотря на то, что должностные лица и сотрудники Секретариата по своему статусу являются международными чиновниками, «при исполнении служебных обязанностей... не должны запрашивать или получать указания от какой бы то ни было Стороны или власти, посторонней для Сообщества» и ответственны только перед ЕврАзЭС<sup>22</sup>, их реальная независимость вызывает сомнения. Формальной причиной таких сомнений является система распределения руководящих постов в Секретариате (вплоть до начальников отделов) на основе национальных квот. Штат Секретариата невелик – около 100 сотрудников. Его структура свидетельствует о том, что в сферу деятельности Секретариата входят прежде всего вопросы общеэкономической интеграции<sup>23</sup>, в то же время он практически не участвует в гораздо более динамично развивающихся процессах отраслевого сотрудничества (последние реализуются преимущественно через отраслевые советы). Секретариат никоим образом нельзя сравнивать с Европейской комиссией: он не обладает независимостью от государств-членов; он не имеет ни законодательных, ни исполнительных полномочий; его задача – не более чем обеспечение деятельности ИК и Межгоссовета. Аналогом Секретариата в структуре институтов ЕС является Генеральный секретариат Совета министров ЕС.

В завершение следует упомянуть о двух руководящих по статусу, но второстепенных по реальному значению органах ЕврАзЭС: Межпарламентской ассамблеи и Суде ЕврАзЭС.

Межпарламентская ассамблея (МПА) – это орган сотрудничества законодательных ветвей власти государств-членов ЕврАзЭС. Основными задачами МПА являются «координация

<sup>22</sup> Ст. 37 Положения об Интеграционном Комитете Евразийского экономического сообщества. Утверждено Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 31 мая 2001 г. № 6 (в редакции от 23 июня 2006 г.).

<sup>23</sup> Об этом свидетельствуют названия трёх ключевых департаментов: экономической политики; торговой политики; бюджетной, налоговой политики и валютно-финансовых отношений.

законотворческой деятельности национальных парламентов» стран ЕврАзЭС (т.е. принятие типовых законов и кодексов, носящих рекомендательный характер, а также разработка общих рекомендаций по гармонизации законодательства) и «содействие созданию организационно-правовых условий для приведения законодательств государств-членов Сообщества в соответствие с договорами, заключёнными в рамках ЕврАзЭС» (т.е. разработка рекомендаций для Межгоссовета)<sup>24</sup>. Ассамблея формируется из парламентариев, делегируемых национальными парламентами. В настоящее время в состав МПА входят: от России – 42 парламентария, от Белоруссии, Казахстана и Узбекистана<sup>25</sup> – по 16 парламентариев, от Киргизии и Таджикистана – по 8 парламентариев. Пленарные заседания МПА происходят раз в год, однако существует ряд комиссий, работающих на постоянной основе. Ключевой особенностью МПА является то, что она не принимает никакого участия в процессе выработки решений Межгоссовета и международных соглашений в рамках ЕврАзЭС.

Суд Сообщества обеспечивает единообразное применение Договора о ЕврАзЭС, других действующих в рамках ЕврАзЭС договоров и принимаемых органами ЕврАзЭС решений, а также рассматривает споры экономического характера между странами-членами по вопросам реализации договорно-правовой базы ЕврАзЭС<sup>26</sup>. Решения Суда Сообщества принимаются большинством в две трети от общего числа судей. В настоящее время функции Суда Сообщества исполняет Суд СНГ.

Следует отметить три фактора, определяющие роль Суда Сообщества. Во-первых, относительно узкая предметная компетенция. Несмотря на оговорку о том, что Суд Сообщества полномочен рассматривать «другие действующие в рамках ЕврАзЭС договоры», упомянутые договоры попадают в юрисдикцию Суда лишь при наличии специальной оговорки. На сегодняшний день в договорную базу ЕврАзЭС входят 93 действующих договора; из них, помимо самого Договора о ЕврАзЭС, Суд уполно-

<sup>24</sup> Ст. 2-3 Положения о Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества. Утверждено решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 52 (в редакции от 23 июня 2006 г.).

<sup>25</sup> В ноябре 2008 г. Узбекистан вышел из состава ЕврАзЭС.

<sup>26</sup> Ст. 8 Договора о ЕврАзЭС.

мочен рассматривать споры лишь по пяти (!) соглашениям<sup>27</sup>.

Во-вторых, ограниченная функциональная компетенция: Суд Сообщества не полномочен рассматривать иски частных лиц. Отметим, что именно практика Суда ЕС по искам частных лиц была одним из важнейших «двигателей» интеграции в Евросоюзе.

Наконец, не вполне ясны правовые последствия решений Суда Сообщества. Ни в одном документе не сказано, что решение Суда Сообщества является обязательным. Оно «является окончательным», и при этом «каждое государство-член ЕврАзЭС обязуется выполнять решение Суда Сообщества»<sup>28</sup>. В то же время особо отмечено, что «по результатам рассмотрения спора Суд Сообщества принимает решение, в котором рекомендует меры для его исполнения». Более того, за исполнение решения ответственно не государство-член, а «компетентные органы» государства-члена, определяемые соответствующим «правительством в трёхмесячный срок с даты принятия судебного решения». Теоретически можно предположить<sup>29</sup>, что контроль за исполнением решений будет осуществляться в рамках ИК. И если ИК будет в состоянии делать это эффективно, то такая схема имеет право на существование<sup>30</sup>. Однако, как разительно это отличается от юридической силы решений Суда ЕС: при признании национального закона не соответствующим праву ЕС, данный закон автоматически прекращает применяться национальными судами и органами власти.

О роли Суда Сообщества красноречиво говорит тот факт, что за восемь лет существования ЕврАзЭС Суд рассмотрел лишь одно (!) дело<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> См. справку на сайте Суда СНГ: [http://www.sudsng.org/download\\_files/docs/mn\\_dogovori\\_evrazes2.doc](http://www.sudsng.org/download_files/docs/mn_dogovori_evrazes2.doc).

<sup>28</sup> Здесь и далее цитируется ст. 6 Статута Суда Евразийского экономического сообщества. Утвержден Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 апреля 2003 г. № 122.

<sup>29</sup> Только предположить, поскольку практики исполнения решений Суда Сообщества пока нет по причине отсутствия самих решений.

<sup>30</sup> Но пока отсутствие судебных решений и практики по их исполнению не даёт возможности оценить эффективность этой схемы.

<sup>31</sup> Консультативное заключение от 10 марта 2006 года № 01-1/3-05, в котором дано толкование положений Договора о ЕврАзЭС, касающихся передачи органам Сообщества полномочий государств-членов и порядка реализации этих полномочий органами ЕврАзЭС.

Обращаясь к теоретическому анализу, выделим **три ключевые особенности** институциональной структуры ЕврАзЭС:

1. «Интеграционные процессы [в ЕврАзЭС – Н.К.] имеют разносторонний и разноуровневый характер», – отмечает Заместитель Председателя Правительства РФ С.Е. Нарышкин<sup>32</sup>. Можно сказать ещё резче: идея дифференцированной интеграции на пространстве СНГ достигла своего предельного воплощения, граничащего с абсурдом.

В теории выделяется несколько типов дифференциации:

- «opts-out» – когда страна оговаривает исключения по техническим вопросам или право полного неучастия в какой-то сфере общей политики (например, Великобритания не входит в Шенгенскую зону);

- «opts-in» – когда страна, добившись права неучастия в какой-то сфере общей политики, сохраняет возможность участвовать в отдельных мероприятиях этой политики (таков характер участия Великобритании и Ирландии в формировании в ЕС Пространства свободы, безопасности и правосудия);

- модель авангарда и арьергарда – когда часть стран интеграционной группировки реализует крупномасштабный проект, а остальные либо не хотят, либо не могут участвовать в этом, хотя и сохраняют возможность в будущем присоединиться к авангарду (например, зона евро в рамках Европейского Союза).

В СНГ на практике реализовался механизм, который можно назвать «абсолютный opts-

in». В СНГ на практике реализовался механизм, который можно назвать «абсолютный opts-in». Страны-участники имели полное право выбирать, подписывать или не подписывать каждое из заключаемых в рамках СНГ международных соглашений. Впоследствии, пользуясь тем, что сроки ратификации этих соглашений не регламентировались, страны СНГ по сути имели абсолютное право ратифицировать или не ратифицировать подписанное соглашение. В итоге к 2000 г. сложилась ситуация, при которой половина стран СНГ присоединились лишь к 40-70% подписанных в рамках СНГ документов<sup>33</sup>. Да и эти ратифицированные соглашения зачастую не выполнялись, но это уже не имеет к дифференциации никакого отношения.

<sup>32</sup> Нарышкин С.Е. ЕврАзЭС на пути углубления интеграции. Евразийская интеграция: экономика, право, политика, № 3, 2008 г. С. 15.

<sup>33</sup> Дипломатический вестник, № 12, 2001 г. С. 75.

Тот факт, что отсутствие единой правовой базы блокирует любые интеграционные инициативы, был осознан политическими лидерами. С этой точки зрения создание ЕврАзЭС стало большим шагом вперёд – появляется понятие договорно-правовой базы Сообщества: Договор о ЕврАзЭС и другие действующие в рамках Сообщества договоры «по списку, определяемому решением Межгосударственного совета»<sup>34</sup>. Ст. 9 Договора о ЕврАзЭС устанавливает, что присоединение ко всем этим договорам обязательно для любой страны, вступающей в ЕврАзЭС; подразумевается, что это обязательно и для всех стран-основателей. В данном качестве договорно-правовая база ЕврАзЭС является полным аналогом *acquis communautaire* Евросоюза<sup>35</sup>.

К 26 февраля 2008 г. в договорно-правовую базу ЕврАзЭС входило 113 документов<sup>36</sup>. Из них 13 соглашений, подписанных в октябре 2007 г. и январе 2008 г., касаются создания Таможенного союза и обязательны только для трёх стран-участников ТС; а 47 документов представляют собой наследие 1990-х гг. Из оставшихся 53 документов лишь шесть до сих пор не ратифицированы всеми странами-основателями ЕврАзЭС и не вступили в силу<sup>37</sup>. В среднем от подписания соглашения до его ратификации всеми странами-членами и вступления в силу проходит около года, что довольно оперативно. Идея единства договорно-правовой базы ЕврАзЭС получила дальнейшее развитие в соглашениях, регулирующих функционирование таможенного союза, – к ним не допускаются оговорки<sup>38</sup>. Таким образом, ЕврАзЭС отказался от формата беспорядочной дифференциации, об опасности которой предупреждал ещё бывший Председатель Еврокомиссии Жак Делор, отмечая, что Европейский союз рискует «превратиться в гигантский универсам, где каждый будет

<sup>34</sup> Ст. 9 Договора о ЕврАзЭС.

<sup>35</sup> Хотя их объём и статус входящих в них документов абсолютно несопоставимы.

<sup>36</sup> Полный перечень имеется на сайте Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС: <http://www.ipaeurasec.org/mpa/?data=mpa>.

<sup>37</sup> Узбекистан, вступивший в ЕврАзЭС в январе 2006 г., вплоть до ноября 2008 г. (моменты выхода из ЕврАзЭС) не ратифицировал значительную часть договорно-правовой базы Сообщества. Очевидно, что такая медлительность была не случайна и отражала небольшую заинтересованность Узбекистана в интеграционных процессах.

<sup>38</sup> См., например, ст. 12 Договора о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 г.

платить лишь за то, что он берёт с полки»<sup>39</sup>.

Однако некоторые элементы дифференциации «orts-in» сохраняются в одной из самых чувствительных для ЕврАзЭС (равно как и для иных интеграционных организаций) сфер деятельности – в вопросах финансирования. Бюджет ЕврАзЭС состоит из двух частей: взносов на содержание органов Сообщества, которые в определённой пропорции уплачиваются всеми странами-членами, и взносов на финансирование целевых программ «в пропорциях, соответствующих степени участия Договаривающихся Сторон, согласно решениям Межгоссовета по каждой программе»<sup>40</sup>. Тем самым каждая страна вправе уклониться от финансирования мероприятий, в проведении которых не заинтересована. С одной стороны это логично, особенно учитывая малый объём бюджета некоторых стран ЕврАзЭС. С другой стороны это очень похоже на упомянутый чуть выше «гигантский универмаг». Некоторые элементы финансовой солидарности были бы очень полезны для деятельности ЕврАзЭС, пусть даже на практике они выразились бы в чисто символических взносах стран, которые не получают отдачи от каких-то конкретных целевых программ.

Очевидные сложности в реализации базового интеграционного проекта – создания таможенного союза и единого экономического пространства легко объяснимы. Участие в таможенном союзе подразумевает существенный пересмотр всей таможенно-тарифной системы, выработку единой торговой политики и создание определяющих её новых институтов, что требует высокой степени координации и принятия невыгодных в краткосрочной перспективе решений<sup>41</sup>. А создание единого экономического пространства, понимаемого как пространство четырёх свобод, невозможно без глубокой гармонизации законодательства в ряде областей, эффективно работающих институтов, обеспечивающих функционирование этого законодательства, и наличия взаимного доверия между странами-участниками. В этой ситуации легко понять, почему при создании Таможенно-

<sup>39</sup> Le Figaro. 29 Decembre 1998. Цит. по Шемятенков В. Маастрихтский и Амстердамский договоры и их значение для европейской интеграции. Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под ред. Борко Ю., Буториной О. М., Эдиториал УРСС, 2000. С. 41.

<sup>40</sup> П. 2.1 ст. 15 Договора о ЕврАзЭС.

<sup>41</sup> Ключевые факторы, затрудняющие интеграционные процессы в ЕврАзЭС, были рассмотрены выше.

го союза ЕврАзЭС страны-члены обратились к другому типу дифференциации, который уже хорошо зарекомендовал себя в Евросоюзе (и не только) – модели авангарда и арьергарда.

Таможенный союз создаётся тремя странами ЕврАзЭС: Россией, Казахстаном и Беларуссией. При этом по всем основным особенностям создаваемая модель взаимоотношений авангарда и арьергарда сходна с существующей в Евросоюзе:

- Единство институциональной структуры авангарда и всего ЕврАзЭС<sup>42</sup>.
- Цели авангарда соответствуют базовому направлению развития и целям всего ЕврАзЭС.
- Создание авангарда не наносит ущерба уровню интеграции в рамках всего ЕврАзЭС.
- Возможность отстающих стран присоединиться к авангарду при готовности взять на себя дополнительные обязательства.

Использование модели авангарда и арьергарда несёт не только очевидные выгоды, но и серьёзные угрозы. В случае ЕврАзЭС особую озабоченность вызывает дисбаланс между уровнем интеграции, достигнутым в масштабах всего Сообщества, и потенциальной (если она будет достигнута) глубокой интеграцией между странами авангарда. В Евросоюзе надстройка авангарда (экономический и валютный союз) опирается на давно и стабильно функционирующие в рамках всего ЕС таможенный союз и единый внутренний рынок. В ЕврАзЭС же до сих пор не полностью завершено создание зоны свободной торговли, – ныне существующий режим основывается на ряде двусторонних соглашений, которые не всегда тщательно выполняются. В этих условиях создание таможенного союза, а тем более единого экономического пространства, рискует разорвать Сообщество на две части.

Вторая угроза связана с судьбой стран арьергарда (Киргизии и Таджикистана). Им предстоит крайне сложная задача погони за, как хотелось бы надеяться, быстро продвигающимся вперёд авангардом. Учитывая серьёзные различия в фактическом уровне экономического развития тройки лидеров и двойки отстающих, временная дифференциация в форме авангарда и арьергарда способна трансформироваться в постоянную в фор-

<sup>42</sup> Например, высшим органом Таможенного союза является Межгоссовет, действующий в составе стран-участниц ТС.

ме ядра и периферии. Смирятся ли страны периферии с таким статусом или начнут переориентацию на внерегиональный полюс (Китай?), – вот вопрос, который может встать на повестке дня. Впрочем, позиции Киргизии и Таджикистана во многом будут определяться степенью успешности создания Таможенного союза ЕврАзЭС и его способностью стать привлекательным для экономики стран арьергарда.

2. Ход интеграции в ЕврАзЭС не соответствует классической схеме региональной экономической интеграции: зона свободной торговли (ЗСТ), таможенный союз, общий рынок, экономический и валютный союз. Впрочем, кроме Евросоюза немногие интеграционные группировки могут похвастаться соответствием теории и практики. В НАФТА зона свободной торговли дополнена серьёзной либерализацией движения капиталов. В АСЕАН задача создания ЗСТ была поставлена лишь в 1992 г., через 25 лет после создания самой организации, а достигнута относительно недавно, в 2002 г., да и то со значительными изъятиями, в то же время реализован ряд мер по либерализации движения услуг и капитала. А в 1970-80 гг. деятельность АСЕАН касалась преимущественно отраслевого сотрудничества.

В ЕврАзЭС de facto существует зона свободной торговли, однако с многочисленными изъятиями и с регулярным применением мер, которые в принципе не соответствуют режиму ЗСТ, таких как квотирование и вывозные пошлины. Основой режима свободной торговли является договорно-правовая база, унаследованная из 1990-х гг. и формируемая двусторонними договорённостями государств ЕврАзЭС. В связи с этим существует необходимость юридического закрепления сложившихся в данной области отношений в многостороннем формате. В настоящее время идёт подготовка проекта Договора о зоне свободной торговли ЕврАзЭС.

Таможенный союз на пространстве СНГ пытались создать неоднократно, в том числе и в формате пяти стран-основателей ЕврАзЭС. В настоящее время предпринимается очередная попытка, на этот раз в составе трёх государств: России, Казахстана и Белоруссии. При этом следует помнить, что с 2000 г. по настоящее время уровень согласования национальных таможенных тарифов России, Казахстана и Белоруссии составляет около 60%, что является довольно высоким показателем.

И хотя в ЕврАзЭС ещё не полностью обеспечена свобода движения товаров, параллельно уже действует ряд договорённо-

стей по либерализации (упорядочению) движения капитала, услуг и граждан, что более соответствует стадии общего рынка.

Например, в сфере движения людей действуют Соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г. (07.06.2002 г.)<sup>43</sup> и важный вспомогательный документ – Соглашение о механизме взаимного признания и установления эквивалентности документов об учёных степенях от 27 сентября 2005 г. (27.09.2005 г.).

В сфере услуг особый успех достигнут в секторе страхования: успешно реализуются Соглашение о сотрудничестве в области страхования от 27 апреля 2003 г. (13.09.2004 г.) и Соглашение об обмене информацией между органами страхового надзора и регулирования страховой деятельности от 30 сентября 2004 г. (30.09.2004 г.).

В регулировании свободы движения капиталов наибольшее внимание уделено регулированию валютного рынка и рынка ценных бумаг: Соглашение об обмене информацией между уполномоченными органами по регулированию рынков ценных бумаг от 23 декабря 2003 г. (23.12.2003 г.), Соглашение о сотрудничестве на рынке ценных бумаг от 18 июня 2004 г. (03.03.2005 г.) и Соглашение о сотрудничестве в области организации интегрированного валютного рынка от 25 января 2006 г. (15.01.2007 г.).

Кроме того, и в сфере движения товаров сотрудничество иногда выходит за пределы классического понимания ЗСТ или ТС. Гармонизация технических регламентов – это скорее стадия общего рынка, а в ЕврАзЭС действует Соглашение об основах гармонизации технических регламентов от 24 марта 2005 г. (17.05.2007 г.). Таким образом, в рамках классической теории было бы весьма сложно дать ответ на вопрос, на какой именно стадии экономической интеграции находится ЕврАзЭС. Несоответствие теории и практики хорошо иллюстрирует мнение российских экономистов о том, что в ЕврАзЭС «условия регулирования... остаются сверхлиберальными по сравнению с другими интеграционными образованиями (как в случае с торговлей), либо неопределёнными (как в случае с миграцией или движением капиталов)»<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Здесь и далее в скобках указана дата вступления в силу.

<sup>44</sup> Осипова О., Пухов С. Опыт международной интеграции и сценарии развития ЕврАзЭС. Экономическое обозрение ЕврАзЭС+, № 3, 2007. С. 7. Правда,

Не стыкуется с классическими схемами и та активная работа, которая ведётся в рамках отраслевого сотрудничества, прежде всего в энергетике, транспорте и использовании водных ресурсов. В транспортной политике ключевой задачей является развитие транзитных коридоров между Западной Европой и Восточной Азией. Планируется развитие ряда международных транспортных коридоров, прежде всего Север-Юг (Россия – Каспий – Иран) и Восток-Запад (Брест – Минск – Москва – Самара – Алматы – станция Дружба на казахстано-китайской границе). Цель создания таких коридоров – повышение эффективности и качества перевозок, привлечение транзитных грузов и тем самым увеличение экспорта услуг. В основе транспортной политики ЕврАзЭС лежит Соглашение о проведении согласованной политики по формированию и развитию транспортных коридоров от 24 марта 2005 г. (26.10.2005 г.) и план мероприятий по его реализации.

В энергетической политике в настоящее время ведётся работа по обеспечению параллельного функционирования энергосистем государств-членов и упрощению правовой базы торговли электроэнергией. Имеется твёрдое намерение сохранить оставшуюся в наследство от советского периода единую систему энергоснабжения, которое, в частности, выразилось в разработке Соглашения о совместной разработке топливно-энергетического баланса государств-членов ЕврАзЭС от 27 сентября 2005 г. (21.10.2006 г.).

Сложной проблемой является управление водными ресурсами в Центральной Азии. Их рациональное совместное использование может существенно укрепить энергетическую, продовольственную и экологическую безопасность стран региона. В настоящее время в ЕврАзЭС идёт разработка Концепции эффективного использования водно-энергетических ресурсов Центрально-азиатского региона; причём идёт весьма тяжело, что в очередной раз продемонстрировала дискуссия на заседании Межгоссовета 12 декабря 2008 г.

Более того, отраслевое сотрудничество ведётся и в неэкономических сферах, что в принципе несвойственно группировкам с невысокой степенью интеграции: реализуется ряд мер по охране границ, в сфере юстиции, в том числе и в области уголов-

на наш взгляд, регулирование миграции в ЕврАзЭС является и сверхлиберальным и неопределённым в одно и то же время.

ного права<sup>45</sup>.

Наконец, в последние годы между странами ЕврАзЭС интенсивно развивается проектное сотрудничество: строительство Сангтудинской ГЭС-1 (Таджикистан), ГЭС Камбарата-2 (Киргизия), разработка уранового месторождения Заречное (Казахстан), строительство алюминиевого комплекса в Киргизии. Как правило, такие проекты нацелены либо на увеличение экспорта, либо на создание единых производственных цепочек в странах ЕврАзЭС. Важной предпосылкой для реализации такого рода проектов стало создание в 2006 г. Евразийского банка развития с капиталом 1,5 млрд. долларов США.

Можно только приветствовать развитие отраслевого и проектного сотрудничества. Однако устойчивость интеграционных процессов, в том числе и самого отраслевого сотрудничества, на наш взгляд зависит от прогресса в сфере общеэкономической интеграции, прежде всего от создания реально функционирующего таможенного союза. Узбекистан относительно безболезненно вышел из рядов ЕврАзЭС; по сути, для Узбекистана единственное негативное последствие такого шага – его исключение из многостороннего сотрудничества по управлению водными ресурсами. А вот из реально функционирующего таможенного союза выйти будет гораздо сложнее.

Отрадно, что согласованная тремя странами ЕврАзЭС в 2006-2007 гг. концепция Таможенного союза ЕврАзЭС отвечает самым строгим критериям и предполагает наличие: единой таможенной территории; общего таможенного тарифа; режима, не допускающего, как правило, каких-либо тарифных и нетарифных ограничений во взаимной торговле; органов управления, обеспечивающих условия функционирования и развития таможенного союза; практики применения единых таможенных режимов. Теперь дело в её практической реализации.

3. Ключевой особенностью институциональной структуры ЕврАзЭС является её слабость, что выражается в принятии решений на основе консенсуса и исключительно на высшем уровне; отсутствии органа, способного выражать общие интересы

<sup>45</sup> Соответственно, Договор о сотрудничестве в охране внешних границ от 21 февраля 2003 г. (16.06.2004 г.), Соглашение между министерствами юстиции о сотрудничестве в сфере обмена правовой информацией от 28 июня 2005 г. (28.06.2005 г.) и Соглашение о сотрудничестве в области исполнения уголовных наказаний от 30 июня 2006 г. (30.06.2006 г.).

Сообщества; неэффективных механизмах исполнения решений и контроля за их исполнением.

На первый взгляд может показаться, что принцип квалифицированного большинства активно применяется в органах ЕврАзЭС, но детальный анализ свидетельствует об обратном. Страны-члены, на словах признавая необходимость перехода к голосованию большинством, на практике не готовы к этому. Решения Комиссии Постпредов принимаются большинством в две трети голосов, а сами голоса распределяются между странами-членами так же как и в Интеграционном комитете (Россия имеет 40, Белоруссия, Казахстан и Узбекистан<sup>46</sup> – по 15, Киргизия и Таджикистан – по 7,5 голосов, что соответствует взносу стран в бюджет ЕврАзЭС). Но «в случае особого мнения любого из Постпредов... вопрос передаётся на рассмотрение Интеграционного Комитета ЕврАзЭС»<sup>47</sup>. В Интеграционном комитете решения также принимаются большинством в  $\frac{2}{3}$  голосов, причём передача вопроса на высший уровень, в Межгоссовет, происходит лишь «если за принятие решения проголосовали пять Договаривающихся Сторон, но при этом оно не набрало большинства в  $\frac{2}{3}$  голосов»<sup>48</sup>, т.е. если против проголосовала Россия. Однако, как было показано выше, и Комиссия Постпредов, и Интеграционный комитет лишь готовят проекты решений и соглашения для Межгоссовета, а если и принимают какие-то решения самостоятельно, то лишь организационного и процедурного характера.

Межгоссовет является единственным органом ЕврАзЭС, который принимает решения по существу. Действует он исключительно консенсусом. Существует две формы решений: собственно решения Межгоссовета и международные соглашения, подписываемые на заседаниях Межгоссовета. Разницы между ними с точки зрения порядка исполнения практически не существует: международные соглашения должны быть ратифицированы всеми странами-членами в соответствии с национальными процедурами; решения Межгоссовета исполняются «путём принятия необходимых национальных нормативных правовых

<sup>46</sup> В ноябре 2008 г. Узбекистан вышел из состава ЕврАзЭС.

<sup>47</sup> Ст. 10 Положения о Комиссии Постоянных представителей при Евразийском экономическом сообществе от 27 февраля 2003 года. Утверждено Решением ИК ЕврАзЭС от 27 февраля 2003 г.

<sup>48</sup> Ст. 13 Договора о ЕврАзЭС.

актов в соответствии с национальным законодательством»<sup>49</sup>. О принципиальной схожести двух типов документов свидетельствует и то, что решения Межгоссовета подписываются не Председателем, а всеми членами Межгоссовета<sup>50</sup>.

Выстроенный таким образом механизм принятия решений имеет несколько недостатков.

- Необходимость постоянного поиска консенсуса в принципе затрудняет принятие любых решений.

- Как показывает практика, вопросы, уже согласованные на низших уровнях (в рабочих группах, Комиссии Постпредов или отраслевых советах), зачастую «распаковываются» и заново обсуждаются на уровне Исполнительного комитета и Межгоссовета<sup>51</sup>.

- Даже при отсутствии разногласий по сути вопроса процесс принятия решения, из-за необходимости пройти все органы от рабочей группы до Межгоссовета, занимает, согласно регламенту, полтора года<sup>52</sup>, – это очень долго.

- В институциональной структуре ЕврАзЭС существует разрыв между двумя каналами прохождения проектов решений: Секретариат, Комиссия Постпредов и Интеграционный комитет с одной стороны, и отраслевые советы – с другой. Способность Комиссии Постпредов координировать работу отраслевых советов вызывает большие сомнения, а Интеграционный комитет собирается слишком редко, чтобы эффективно выполнять эту функцию. Это осложняет объединение отдельных решений и формирование пакетных компромиссов.

В то же время следует обратить внимание на хотя и слабые, но имеющиеся подвижки к отходу от принципа равенства и консенсуса. Например, в 2006 г., по случаю вступления Узбекистана, была проведена реформа распределения мест в Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС, в результате которой число де-

<sup>49</sup> Ст. 14 Договора о ЕврАзЭС.

<sup>50</sup> Председатель Межгоссовета подписывает лишь решения «организационного и протокольного характера». Ст. 7 Положения о Межгосударственном Совете Евразийского экономического сообщества. Утверждено Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 31 мая 2001 г. № 3 (в редакции от 23 июня 2006 г.).

<sup>51</sup> Данный вывод сделан по материалам ряда интервью с сотрудниками Секретариата ИК ЕврАзЭС.

<sup>52</sup> Шурубович А.В. Развитие интеграционного взаимодействия в рамках ЕврАзЭС. Россия и современный мир, № 3, 2006. С. 184.

путатов стало в большей степени соответствовать численности населения стран-членов (см. Таблицу 1)<sup>53</sup>.

Таблица 1  
Распределение голосов в Межпарламентской ассамблее ЕврАзЭС

	2001-2005 гг.		2006-2008 гг.	
	число депутатов	%	число депутатов	%
Россия	28	40,0%	42	39,6%
Белоруссия	14	20,0%	16	15,1%
Казахстан	14	20,0%	16	15,1%
Узбекистан*	–	–	16	15,1%
Киргизия	7	10,0%	8	7,5%
Таджикистан	7	10,0%	8	7,5%
ВСЕГО	70	100,0%	106	100,0%

\* В ноябре 2008 г. Узбекистан вышел из состава ЕврАзЭС.

Что гораздо важнее, в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС создан орган, который полномочен принимать обязательные решения на основе простого большинства и не имеет обязанности в случае разногласий передавать решение вопроса на уровень Межгоссовета – это Комиссия таможенного союза. Комиссия ТС принимает решения простым большинством, при этом каждая страна-участник ТС ЕврАзЭС имеет один голос. При этом сфера полномочий Комиссии ТС весьма широка – она является «единственным постоянно действующим регулирующим органом таможенного союза» и «обеспечивает в пределах своих полномочий реализацию международных договоров, формирующих договорно-правовую базу таможенного союза»<sup>54</sup>. Перечень «чувствительных вопросов», по которым Комиссия ТС принимает решения консенсусом, заранее утверждается высшим органом Таможенного союза ЕврАзЭС, т.е. Межгоссоветом в составе представителей стран-членов ТС ЕврАзЭС. Это важный шаг вперёд, поскольку появляется сфера компетенции, в которой отдельное государство будет не в состоянии заблокировать принятие решения<sup>55</sup>. Насколько обширной будет эта сфера компетенции, и как на практике будут исполняться принятые большинством ре-

<sup>53</sup> Пока неясно, будет ли проведена реформа распределения мест в МПА в результате выходы Узбекистана из ЕврАзЭС. Скорее всего, не будет.

<sup>54</sup> Соответственно, ст.ст. 1 и 6 Договора о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 г.

<sup>55</sup> Без подобного механизма управление таможенным союзом было бы невозможно в принципе.

шения, – покажет время. Прошедшие в феврале-марте три первые заседания Комиссии ТС не дают достаточного материала для выводов.

Пока же в рамках ЕврАзЭС исполняемость решений оставляет желать лучшего, что, помимо всего прочего, связано с малоэффективным механизмом контроля. Контроль за исполнением решений возложен на органы ЕврАзЭС «в пределах их компетенции»<sup>56</sup>, т.е. на Исполнительный комитет и отраслевые советы. В условиях упомянутой выше ограниченности полномочий Суда Сообщества и некоторой неясности правового статуса его решений этот политический механизм контроля по сути является единственным. Однако практика других интеграционных организаций показывает, что политический механизм контроля исполнения решений не всегда эффективен даже в условиях сложившегося взаимного доверия и высокой правовой культуры. Не случайно проблема исполняемости решений ЕврАзЭС привлекает пристальное внимание высших должностных лиц Сообщества и государств-членов. Так, Председатель Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС М. Убайдуллоев от лица МПА говорит о необходимости «выработать предложения, развивающие нормы Договора об учреждении ЕврАзЭС в части, касающейся осуществления контроля за исполнением актов Сообщества на национальном и международном уровнях, а также определения критериев экономической ответственности Сторон за неисполнение своих обязательств. Для этого предлагается, учитывая опыт Европейского союза, разработать соответствующие нормативы и внести изменения в ст.14 Договора об учреждении ЕврАзЭС»<sup>57</sup>.

Ещё одним существенным недостатком институциональной структуры ЕврАзЭС является отсутствие органа, который обеспечивал бы защиту общих интересов Сообщества. В Евросоюзе такими органами являются Европарламент и Европейская комиссия; а вся институциональная структура ЕС построена на балансе институтов, представляющих общие интересы и интересы отдельных государств-членов ЕС. В ЕврАзЭС ни Межпарламентская ассамблея, ни Комиссия ТС не могут претендовать на

<sup>56</sup> Ст. 14 Договора о ЕврАзЭС.

<sup>57</sup> Убайдуллоев М. Об основных направлениях деятельности Межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества и перспективах её развития. Доклад на заседании Бюро МПА ЕврАзЭС, 31 октября 2007 г.

функцию выразителя общих интересов.

Слабость МПА обусловлена как факторами политического характера, так и чрезвычайно ограниченной компетенцией этого органа. Депутатами МПА являются депутаты национальных парламентов стран-членов ЕврАзЭС. Учитывая, что в странах Сообщества законодательная власть de facto зависима от исполнительной, способность МПА играть самостоятельную роль вызывает большие сомнения. Что касается компетенции МПА, то она никак не вовлечена в разработку решений Межгоссовета и соглашений между странами-членами (отсутствует даже механизм обязательных консультаций). В настоящее время роль МПА заключается в разработке типовых кодексов и законов и подготовке проектов Основ законодательства государств-членов ЕврАзЭС<sup>58</sup>.

Типовые законы носят рекомендательный характер, но при этом всё же являются эффективным инструментом гармонизации законодательства стран-членов. К настоящему времени МПА подготовила и приняла более 60 типовых законов. Часть из них была реально использована в национальном законодательстве. Например, на основании модельного гражданского кодекса принят гражданский кодекс Узбекистана, отдельные части кодексов Казахстана и Киргизии. Большое значение имеют такие принятые МПА типовые законы, как «О защите экономической конкуренции», «Об акционерных обществах», «О защите высоких технологий», «О финансово-промышленных группах»<sup>59</sup>. Деятельность МПА по разработке типовых законов в определённой степени компенсирует недостаток ресурсов у национальных парламентов некоторых стран ЕврАзЭС.

Основы законодательства потенциально способны сыграть большую роль в развитии интеграционных процессов, они, пусть и с некоторыми оговорками, являются актами прямого действия. Работа в этом направлении активизировалась в конце 2007 г. после вступления в силу Договора о статусе основ законода-

<sup>58</sup> Ст. 3 Положения о Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества. Утверждено решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 52 (в редакции от 23 июня 2006 г.).

<sup>59</sup> Астапов К. Формирование единого экономического пространства стран СНГ. МЭиМО, № 1, январь 2005. С. 99.

тельства<sup>60</sup>. Следует подчеркнуть, что МПА лишь разрабатывает проекты Основ, которые затем рассматриваются и принимаются Межгоссоветом. Таким образом, МПА по сути выполняет функцию параллельного (наряду с Комиссией Постпредов и Интеграционным комитетом) механизма подготовки решений. В данном случае параллелизм уместен, поскольку Интеграционный комитет, состоящий из представителей органов исполнительной власти, вряд ли способен эффективно заниматься разработкой законопроектов (да и с политической точки зрения это выглядело бы, по меньшей мере, странно)<sup>61</sup>.

По состоянию на март 2008 г. (более актуальная информация не доступна) были разработаны 13 концепций отраслевых Основ законодательства ЕврАзЭС. По пяти из них от подавляющего большинства государств-членов поступили в целом положительные отзывы, не содержащие «принципиальных возражений»: это Основы земельного законодательства, налогового законодательства, бюджетного законодательства, законодательства о конкуренции и законодательства об образовании. По Концепции Основ законодательства о государственном регулировании внешнеторговой деятельности предложено доработать Концепцию Основ, а по остальным семи концепциям ответов от стран-членов пока не поступило<sup>62</sup>.

Комиссия Таможенного союза ЕврАзЭС, хотя и является наднациональным органом<sup>63</sup>, но всё же не в состоянии играть функцию защитника общих интересов Сообщества. Наднациональный орган должен соответствовать нескольким критериям:

- Орган должен иметь собственную компетенцию, переданную ему государствами-членами;
- Орган должен принимать решения не на основе консенсуса;

<sup>60</sup> Договор о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации от 18 июня 2004 г.

<sup>61</sup> В то же время в ходе интервью один из сотрудников Секретариата ЕврАзЭС отметил, что МПА активно использовала разработки Секретариата: «все списывали».

<sup>62</sup> Справка о ходе разработки Основ законодательства государств-членов ЕврАзЭС, МПА ЕврАзЭС, 03.04.2008 г. Загружено с сайта МПА ЕврАзЭС: [www.jraeuasesec.org](http://www.jraeuasesec.org).

<sup>63</sup> Пока об этом можно говорить только теоретически, поскольку Комиссия ТС приступила к работе лишь в феврале 2009 г.

- Решения должны быть обязательны для исполнения, в том числе и тем государством, которое возражало против принятия решения;

- Для вступления решений в силу не должно требоваться каких-либо действий на национальном уровне (например, ратификации или одобрения в иной форме).

Из анализа документов<sup>64</sup> можно сделать вывод, что Комиссия ТС соответствует этим критериям. Однако состав Комиссии не позволяет говорить о ней как о защитнике общих интересов Сообщества. В то время как члены Еврокомиссии ЕС действуют в личном качестве, независимы от национальных правительств и не могут запрашивать от них инструкции, члены Комиссии ТС являются таковыми в силу должности (заместитель главы правительства или член правительства государства-члена ЕврАзЭС)<sup>65</sup> и в связи с этим обязаны отстаивать национальные интересы «своего» государства. Определённую надежду на эволюцию этого органа в направлении защитника общих интересов Сообщества вызывает имеющееся в ст. 4 Договоре о Комиссии таможенного союза положение о том, что «количество членов Комиссии от каждой Стороны и их статус могут быть изменены после завершения формирования таможенного союза». Только практика покажет, насколько в ТС ЕврАзЭС сбалансированы два принципиальных требования к институциональной структуре: перенос власти по вопросам торговой политики на наднациональный уровень, без чего невозможно функционирование ТС; и способность институциональной структуры учитывать и гармонизировать жизненно важные интересы отдельных стран-членов, в отсутствие чего принимаемые решения будут саботироваться на национальном уровне.

В заключение **сформулируем некоторые рекомендации** по совершенствованию институциональной структуры ЕврАзЭС и интеграционных процессов в целом. При этом настоящие рекомендации исходят не столько от желаемого, сколько от возможного в условиях имеющихся хозяйственных связей, существующего уровня интеграции, политической и экономической ситуации в странах-членах ЕврАзЭС.

1. Необходимо продолжать активное взаимодействие в отдельных секторах, прежде всего, в тех, где налицо заинтересо-

<sup>64</sup> Прежде всего, Договора о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 г.

<sup>65</sup> Ст. 4 Договора о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 г.

ванность партнёров (энергетика, транспорт). Следует уделить внимание обеспечению льготных режимов для производственной кооперации, передачи технологий и инвестиционного сотрудничества. Значительную отдачу могут принести меры по уменьшению взаимной конкуренции на рынках третьих стран, в том числе возможное согласование ценовой политики и объёмов поставок (например, в сфере ТЭК, металлургии, химической промышленности)<sup>66</sup>.

2. При реализации отраслевых программ и отдельных проектов следует усилить бюджетную солидарность, например, предусмотреть минимальный взнос, обязательный даже для тех стран-членов ЕврАзЭС, которые не имеют непосредственной заинтересованности в тех или иных проектах. В этой связи следует положительно оценить принятое в феврале 2009 г. решение об учреждении Антикризисного фонда ЕврАзЭС – он формируется из взносов всех стран-членов, хотя, разумеется, львиную долю средств предоставляет Россия (7,5 млрд. долларов из общей суммы в 10 млрд.).

3. В то же время следует чётко понимать, что дальнейшая судьба ЕврАзЭС напрямую зависит от успешного завершения создания Таможенного союза трёх стран-членов и эффективности его функционирования.

4. Деятельность Таможенного союза не должна ограничиваться только вопросами внешней торговли. Все страны получают выгоду от создания единого таможенного пространства, но эта выгода распределяется неравномерно. Наибольший положительный эффект получают страны с более конкурентоспособной экономикой. Заинтересованность менее конкурентоспособных стран следует поддерживать за счёт проведения «компенсационных» политик, например, региональной или промышленной. Управление такими политиками следует осуществлять на наднациональном уровне (например, путём наделения соответствующими полномочиями Комиссии ТС) и основывать на общем бюджете. Наличие «компенсационных» политик может дать странам арьергарда дополнительный стимул присоединения к ТС.

5. На первоначальном этапе функционирования ТС деятельность Комиссии ТС должна строиться на сочетании двух прин-

<sup>66</sup> Брать пример стоит не только с Евросоюза, но и с других интеграционных группировок. Например, в АСЕАН эффективно действует Ассоциация по производству и реализации кофе.

ципов: чёткое следование практике принятия решений большинством в тех сферах, где это предусмотрено; и максимальный учёт интересов стран, противящихся принятию тех или иных решений исходя из своих национальных интересов. Принятие решений большинством должно стать работающим правилом, иначе управление ТС станет невозможным. Но оно не должно «запугать» страны-участницы ТС, иначе последние начнут саботировать общие решения.

6. Желательна трансформация Комиссии ТС в орган, способный отстаивать общие интересы Сообщества. Это возможно лишь при изменении принципа её формирования. Это чрезвычайно сложный шаг, но определённую надежду даёт упоминание о возможности такой трансформации в подписанном Договоре о Комиссии ТС.

7. В формате ЕврАзЭС целесообразно рассмотреть возможность передачи права принятия отдельных решений с высшего уровня (Межгоссовет) на уровень Интеграционного комитета и отраслевых советов. Это существенно сократит сроки разработки решений и, за счёт потенциальной возможности принятия решений квалифицированным большинством, сделает страны-члены более склонными к компромиссам.

8. Целесообразно подключить Межпарламентскую ассамблею к процессу подготовки решений Межгоссовета. В настоящее время максимально возможной формой участия МПА является механизм проведения регулярных обязательных консультаций.

9. Принципиально важным для увеличения эффективности работы институциональной структуры ЕврАзЭС является улучшение координации работы отраслевых советов. Здесь существует два возможных решения, причём они могут быть реализованы одновременно. Во-первых, проведение, по мере необходимости, совместных заседаний двух/трёх советов при наличии в повестке дня вопросов смежной компетенции. Во-вторых, объединение близких по сфере деятельности отраслевых советов на постоянной основе. К примеру, в ЕС после реформ 2002-2004 гг. из почти двадцати конфигураций Совета министров осталось лишь восемь. Взаимодействие отраслевых советов не только повысит взаимосвязь принимаемых решений и их соответствие общим целям Сообщества, но и создаст возможность для пакетирования проектов с целью выработки комплексных компромиссов.

10. Исполняемость решений является «большим местом» ЕврАзЭС<sup>67</sup>. После того, как заработает Таможенный союз ЕврАзЭС, вступления в силу имеет смысл рассмотреть возможность повышения роли Суда Сообщества и налаживания связей между ним и национальными судебными органами. Однако эта задача может быть решена только параллельно с судебной реформой на национальном уровне. В долгосрочной перспективе целесообразно предусмотреть штрафные санкции за неисполнение решений Суда Сообщества.

11. Следует упорядочить систему решений органов ЕврАзЭС и точнее определить их юридическую силу и место в системе национальных нормативных актов. Также было бы целесообразно формализовать имеющийся механизм политического контроля за исполнением решений органов ЕврАзЭС на национальном уровне. Работа по этим направлениям ведётся с 2004 г.; её следует активизировать с тем, чтобы закончить не позднее 2010 г., к окончанию создания Таможенного союза.

### **ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ ЕВРАЗЭС: ОТ ДЕКЛАРАЦИЙ К ДЕЛУ?**

Теоретики интеграции говорят о возможности образования, как политических, так и экономических союзов. Однако многое из того, что есть, диктуется экономикой. Поэтому интеграция политическими (а скорее даже геополитическими) соображениями, как правило, входит в экономическое русло. В процессе же её углубления необходимым элементом становится Таможенный союз, создаваемый на базе существующей зоны взаимной свободной торговли. Наглядный пример этого демонстрирует ЕС. Страны Западной Европы на определённом этапе своего развития ощутили потребность в таком союзе, который и был учреждён Римским договором 1957 г.

Но одно дело провозгласить, что произведённые вне Союза товары будут поступать на единую таможенную на

<sup>67</sup> Все страны-члены, включая три страны, строящие Таможенный союз ЕврАзЭС, регулярно вводят тарифные, налоговые и иные меры по ограничению импорта. Например, в Белоруссии в конце 2008 г. введён запрет на покупку валюты для авансовых платежей по закупкам так называемого «необоснованного импорта» из России.

<sup>68</sup> Кондратьева Наталья Борисовна, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН, к.э.н., доцент.