

Развитие институциональной структуры Евразийского экономического сообщества *

Н.Ю. Кавешников

Николай Юрьевич Кавешников – кандидат политических наук, заведующий центром политической интеграции Института Европы РАН, доцент кафедры европейской интеграции МГИМО(У) МИД России. Автор одной индивидуальной монографии и около 90 печатных работ, включая статьи в журналах *European Security*, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, «Современная Европа», «Россия и современный мир», «Международные процессы», «Космополис», «Общая тетрадь» и другие.
Электронная почта: nikandr@mail.ru

Введение

Эффективность функционирования Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в существенной степени определяется эффективностью институтов, их способностью принимать решения, агрегирующие интересы всех стран-участниц, и способностью обеспечивать исполнение этих решений. Эффективность институциональной структуры приобретает особое значение при переходе от негативной интеграции к позитивной (в случае ЕврАзЭС – создание Таможенного союза ЕврАзЭС). Тогда возникает необходимость принятия многочисленных текущих решений в режиме реального времени (например, управление таможенной политикой). В настоящей работе рассмотрено становление и развитие институциональной структуры ЕврАзЭС, порядок взаимодействия 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.

Институциональная структура ЕврАзЭС, равно как содержание и базовые принципы функционирования Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП), сформировалась с учетом опыта Европейского союза (ЕС). Об этом неоднократно заявляли политики стран Сообщества. Например, председатель комитета по делам СНГ Совета

* Статья подготовлена в рамках программы исследований региональной интеграции фонда технического содействия Евразийского банка развития по теме «ЕврАзЭС: Возможности использования интеграционной модели ЕС».

Федерации РФ В.А. Густов (2008: 19) утверждает: «Без преувеличения можно сказать, что активно разрабатываемые в последние годы нормативно-правовые основы региональной интеграции в мире (*имея в виду, прежде всего, ЕврАзЭС. – Авт.*) во многом являются отражением практики создания и развития Евросоюза». Поэтому настоящее исследование в значительной мере построено на сравнительном анализе институтов ЕС и ЕврАзЭС.

Однако в данном случае особенности региона оказались столь велики, что на основе опыта Евросоюза формируется принципиально иная организация. И прежде всего, следует сделать два существенных замечания. Во-первых, при сравнительном анализе институциональной структуры ЕврАзЭС и ЕС 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. Специфика интеграционных процессов на постсоветском пространстве обусловлена следующими факторами: невысокая доля внутрирегиональной торговли; существенная роль внерегиональных акторов (ЕС, Китай, США, отчасти Турция), экономическое и политическое влияние которых в определенной степени «разрывает» интеграционное пространство; отсутствие у многих стран, образовавшихся после распада СССР, исторического опыта государственности, что делает чрезвычайно сложными любые попытки ограничения национального суверенитета.

Во-вторых, ЕврАзЭС и ЕС имеют несопоставимый исторический опыт: 10 и 60 лет соответственно. Развитие интеграции требует решений, которые возможны лишь при высоком уровне взаимного доверия, доверие вырастает из опыта сотрудничества, а накопление опыта требует постепенности и долгого времени. Любые попытки форсировать процесс с большой вероятностью могут привести к негативному результату. Вот почему имеющиеся в работе замечания относительно институциональной структуры ЕврАзЭС сформулированы не в качестве критики, а в качестве предложений для дальнейшей работы.

Органы ЕврАзЭС

Прежде чем обратиться к анализу ключевых особенностей институциональной структуры ЕврАзЭС, следует дать краткую характеристику его основных органов. Руководящие органы – 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 или глав правительств. Он «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» (Договор, 2000, статья 5). По сути, это единственный орган ЕврАзЭС, который

полномочен принимать обязательные решения. Сами решения принимаются на основе консенсуса. В целом этот орган напоминает Европейский совет за тем исключением, что решения Европейского совета де-юре 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 Сообщества, подготовка проектов решений и документов Межгоссовета, контроль реализации решений. По своему статусу и составу Интеграционный комитет более всего напоминает Совет министров ЕС по общим вопросам. Однако есть существенное отличие: ИК рассматривает вопросы, согласовывает проекты решений, готовит предложения, информирует, анализирует... Но ничего не решает. 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.

Решением Интеграционного комитета могут создаваться вспомогательные органы в форме советов и комиссий, которые формируются по отраслевому и функциональному принципу. В настоящее время существует 18 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 четыре комиссии по отдельным аспектам торговой политики, например, комиссия по взаимодействию в области экспортного контроля. В целом эти органы можно сравнить с отраслевыми советами министров ЕС. Однако имеется существенное отличие в объеме компетенции и выполняемых функциях. 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 государствами-членами. 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 жесткого контроля.

Ключевой вспомогательный орган Сообщества – Комиссия постоянных представителей (Комиссия постпредов). Ее функции: «обеспечение постоянной эффективной работы Сообщества; сближение и согласование позиций государств-членов...; осуществление взаимодействия между Сообществом и соответствующими органами, ведомствами и организациями государств – членов Сообщества» (Положение, 2003, статья 5). Комиссия постпредов принимает решения большинством в две трети голосов. Однако особо оговаривается, что эти решения обязательны лишь для секретариата ИК, а для государств – членов ЕврАзЭС, органов Сообщества и созданных Интеграционным комитетом комиссий и советов они носят рекомендательный характер. В целом Комиссия постпредов до мелочей напоминает КОРЕПЕР, который обеспечивает деятельность Совета министров ЕС.

Организация работы и информационно-техническое обеспечение руководящих органов Сообщества возлагаются на секретариат ИК. Секретариат возглавляет генеральный секретарь ЕврАзЭС, который назначается Межгоссоветом сроком на три года. Должностные лица и сотрудники секретариата по своему статусу являются международными чиновниками. Несмотря на то, что они «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 (Положение, 2001, статья 37), их реальная независимость вызывает сомнения. Формальной причиной таких сомнений является система распределения руководящих постов в секретариате на основе национальных квот. Еще более серьезный повод для скепсиса относительно возможностей секретариата дает малая численность его сотрудников. Секретариат никоим образом нельзя сравнивать с Европейской комиссией: он не обладает независимостью от государств-членов; не имеет ни законодательных, ни исполнительных полномочий; его задача – не более чем обеспечение деятельности ИК и Межгоссовета. Аналог секретариата в структуре институтов ЕС – генеральный секретариат Совета министров ЕС.

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

Межпарламентская ассамблея (МПА) – это орган сотрудничества законодательных ветвей власти государств-членов. Основными задачами МПА являются «координация законодательной деятельности национальных парламентов» стран ЕврАзЭС (принятие типовых законов и кодексов, носящих рекомендательный характер) и «содействие созданию организационно-правовых условий для приведения законодательств государств – членов Сообщества в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС» (разработка рекомендаций для Межгоссовета) (Положение, 2002, статьи 2–3). Пленарные заседания МПА проходят раз в год, однако существует ряд комиссий, работающих на постоянной основе. Ключевая особенность МПА – она не принимает никакого участия в процессе выработки решений Межгоссовета и международных соглашений.

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

Особенности институциональной структуры ЕврАзЭС

Обращаясь к теоретическому анализу, выделим несколько ключевых особенностей институциональной структуры ЕврАзЭС.

1. «Интеграционные процессы (в ЕврАзЭС. – Авт.) имеют разноскоростной и разноуровневый характер», – отмечает заместитель председателя правительства РФ С.Е. Нарышкин (2008: 15). Можно сказать еще резче: идея дифференцированной интеграции на пространстве СНГ достигла своего предельного воплощения.

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).

На практике страны – участники СНГ 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 году сложилась ситуация, при которой половина постсоветских республик присоединились лишь к 40–70% подписанных в рамках СНГ документов (Аналитический доклад, 2001: 75). Да и эти ратифицированные соглашения зачастую не выполнялись, но это уже не имеет к дифференциации никакого отношения.

Тот факт, что отсутствие единой правовой базы блокирует любые интеграционные инициативы, был осознан политическими лидерами. С этой точки зрения создание ЕврАзЭС стало большим шагом вперед – появляется понятие договорно-правовой базы Сообщества: договор о ЕврАзЭС и другие действующие в рамках Сообщества договоры по списку, определяемому решением Межгосударственного совета. Статья 9 договора о ЕврАзЭС устанавливает, что присоединение ко всем этим договорам обязательно для любой страны, вступающей в Сообщество; подразумевается, что это обязательно и для всех стран-основателей. В данном качестве договорно-правовая база ЕврАзЭС является полным аналогом *acquis communautaire* Евросоюза¹. Также чрезвычайно важным фактором, обеспечивающим единство договорно-правовой базы Евразийского экономического сообщества, является то, что к этим документам не допускаются оговорки. Таким образом, ЕврАзЭС отказался от формата беспорядочной диффе-

¹ Хотя их объем и статус входящих в них документов абсолютно несопоставимы.

ренциации, об опасности которой предупреждал еще бывший председатель Еврокомиссии Жак Делор, отмечая, что Европейский союз рискует «превратиться в гигантский универмаг, где каждый будет платить лишь за то, что он берет с полки» (Цит. по Шемятенков, 2000: 41).

Очевидные сложности в реализации базового интеграционного проекта – создания Таможенного союза и Единого экономического пространства – легко объяснимы. Участие в ТС подразумевает существенный пересмотр всей таможенно-тарифной системы, выработку единой торговой политики и создание определяющих ее новых институтов, что требует высокой степени координации и принятия невыгодных в краткосрочной перспективе решений. А создание ЭЭП, понимаемого как пространство четырех 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 строительстве Таможенного 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 создается тремя странами ЕврАзЭС: Россией, Казахстаном и Беларусью. По всем основным особенностям создаваемая модель взаимоотношений авангарда и арьергарда сходна с существующей в Евросоюзе:

- Единство институциональной структуры авангарда и всего ЕврАзЭС².
- 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 несет не только очевидные выгоды, но и серьезные 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.

² Например, высшим органом Таможенного союза является Межгоссовет, действующий в составе стран – участниц ТС.

Вторая угроза связана с судьбой стран арьергарда (Кыргызстана и Таджикистана). Им предстоит крайне сложная задача погони за, как хотелось бы надеяться, быстро продвигающимся вперед авангардом. Учитывая серьезные различия в фактическом уровне экономического развития тройки лидеров и двойки отстающих, временная дифференциация в форме авангарда и арьергарда способна трансформироваться в постоянную в форме 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, позиция стран арьергарда во многом будет определяться степенью успешности создания Таможенного союза и его способностью стать привлекательным для экономик 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 (североамериканский договор) зона свободной торговли дополнена серьезной либерализацией движения капиталов. В АСЕАН (ассоциация стран Юго-Восточной Азии) задача создания ЗСТ была поставлена лишь в 1992 году, через 25 лет после создания самой организации, а достигнута относительно недавно, в 2002 году, да и то со значительными изъятиями, в то же время реализован ряд мер по либерализации движения услуг и капитала. А в 1970–1980-е годы деятельность АСЕАН касалась преимущественно отраслевого сотрудничества.

В ЕврАзЭС де-факто существует зона свободной торговли, однако с многочисленными изъятиями и регулярным применением мер, которые в принципе не соответствуют режиму ЗСТ, таких как квотирование и экспортные пошлины. Основой режима свободной торговли является договорно-правовая база, унаследованная из 1990-х годов и формируемая двусторонними договоренностями государств Сообщества. В связи с этим существует необходимость юридического закрепления сложившихся в данной области отношений в многостороннем формате.

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 трех государств: России, Казахстана и Беларуси. Следует помнить, что с 2000 года до недавнего времени уровень согласования национальных таможенных тарифов этих республик составлял около 60%, что является довольно высоким показателем. На состоявшемся 9 июня 2009 года саммите глав правительств стран Сообщества удалось договориться о полном согласовании таможенного тарифа.

Но хотя в ЕврАзЭС в формате пятерки еще не полностью обеспечена свобода движения товаров, параллельно уже действует ряд договоренностей 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 года и важный вспомогательный документ – соглашение о механизме взаимного признания и установления эквивалентности документов об ученых степенях от 27 сентября 2005 года. В сфере услуг особый успех достигнут в секторе страхования: успешно реализуются соглашение о сотрудничестве в области страхования от 27 апреля 2003 года и соглашение об обмене информацией между органами страхового надзора и регулирования страховой деятельности от 30 сентября 2004-го. 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 года, соглашение о сотрудничестве на рынке ценных бумаг от 18 июня 2004-го и соглашение о сотрудничестве в области организации интегрированного валютного рынка от 25 января 2006-го).

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 с середины 2007 года действует соглашение об основах гармонизации технических регламентов от 24 марта 2005 года. Таким образом, в рамках классической теории было бы весьма сложно дать ответ на вопрос, на какой именно стадии экономической интеграции находится Сообщество. Несоответствие теории и практики хорошо иллюстрирует мнение российских экономистов: в ЕврАзЭС «условия регулирования... остаются сверхлиберальными по сравнению с другими интеграционными образованиями (как в случае с торговлей) либо неопределенными (как в случае с миграцией или движением капиталов)» (Осипова, Пухов, 2007: 7).

Не стыкуется с классическими схемами и та активная работа, которая ведется в рамках отраслевого сотрудничества, прежде всего в энергетике, транспорте и использовании водных ресурсов. Среди последних событий следует упомянуть создание центра высоких технологий ЕврАзЭС и начало работы МГЦП «Инновационные биотехнологии». Отраслевое сотрудничество ведется 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 в области уголовного права.

Наконец, в последние годы между республиками Сообщества интенсивно развивается проектное сотрудничество: строительство Сангтудинской ГЭС-1 (Таджикистан), ГЭС Камбарата-2 (Кыргызстан), разработка уранового месторождения Заречное (Казахстан), строительство алюминиевого комплекса в Кыргызстане. 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 году Евразийского банка развития с капиталом \$1.5 млрд.

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 этого государства единственное негативное последствие такого шага – исключение из многостороннего сотрудничества по управлению водными ресурсами. А вот из реально функционирующего Таможенного союза выйти будет гораздо сложнее.

Отрадно, что согласованная тремя странами Сообщества в 2006–2007 годах концепция Таможенного союза отвечает самым строгим критериям. Она 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 ее практической реализации.

3. Ключевой особенностью институциональной структуры ЕврАзЭС является ее вертикальная организация, основывающаяся на принятии решений исключительно на высшем уровне и на основе консенсуса.

В Евросоюзе структура институтов изначально была создана на основе баланса между межправительственным органом (Совет министров) и наднациональным органом (Еврокомиссия). Позднее к этим ключевым институтам присоединился Европарламент, полномочия которого непрерывно расширялись с конца 1980-х годов. Подобная схема обеспечивала гармонизацию общих (европейских) и частных (национальных) интересов. К тому же имеющиеся у Еврокомиссии и Европарламента возможности влияния на процесс принятия решений способствовали балансировке интересов различных групп стран ЕС, прежде всего крупных – малых и доноров – реципиентов, ослабляя регулярно возникающие между ними противоречия. В ЕврАзЭС существует очевидная «вертикаль власти»: отраслевые советы – Комиссия постпредов – ИК – Межгоссовет. Историческая озабоченность постсоветских стран вопросами суверенитета принципиально исключает возможность создания наднациональных органов. Слабость парламентских институтов республик Сообщества логично привела к факультативной роли МПА. В этих условиях вертикальная организация институциональной структуры ЕврАзЭС была неизбежна. Само по себе это не является недостатком, однако в сочетании с тем, что все обязательные решения принимаются Межгоссоветом, это ведет к низкой эффективности законодательного процесса. Более того, эта ситуация ограничивает лоббистские возможности бизнеса и иных заинтересованных акторов; а ведь лоббисты не только потенциально могут играть роль механизма обратной связи, но и способны предоставлять важные услуги, например экспертизу.

Что касается принципа квалифицированного большинства, то на первый взгляд может показаться, что он активно применяется в органах ЕврАзЭС, однако детальный анализ свидетельствует об обратном. Стра-

ны-члены, на словах признавая необходимость перехода к голосованию большинством, на практике не готовы к этому. Решения Комиссии постпредов принимаются большинством в две трети голосов, но «в случае особого мнения любого из постпредов... вопрос передается на рассмотрение Интеграционного комитета ЕврАзЭС» (Положение, 2003, статья 10). В ИК решения также принимаются большинством в две трети голосов, причем 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 2/3 голосов» (Договор, 2000, статья 13), то есть если против проголосовала Россия. Однако и Комиссия постпредов, и Интеграционный комитет только готовят проекты решений и соглашений для Межгоссовета, а если и принимают какие-то решения самостоятельно, то лишь организационного и процедурного характера. Единственным органом ЕврАзЭС, полномочным принимать обязательные решения, является Межгоссовет, а вот он действует исключительно консенсусом. Практика показывает, что даже на уровне Комиссии постпредов голосование проводится крайне редко, а уже в ИК все вопросы решаются исключительно консенсусом³.

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 Интеграционного комитета и Межгоссовета⁴.
- 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 (Шурубович, 2006: 184) – 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 ИК собирается слишком редко, чтобы эффективно выполнять эту функцию. Это осложняет объединение отдельных решений и формирование пакетных компромиссов.

Безусловно, следует позитивно оценить тот факт, что в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС создан орган, который полномочен принимать решения на основе простого большинства и не обязан в случае разногласий передавать решение вопроса на уровень Межгоссовета, – это

³ Интервью с высокопоставленным сотрудником секретариата ИК ЕврАзЭС.

⁴ Интервью с высокопоставленными сотрудниками секретариата ИК ЕврАзЭС.

Комиссия Таможенного союза. Она принимает решения большинством в 2/3 голосов; Россия имеет 57 голосов, Беларусь и Казахстан – по 21.5 голоса. Сфера полномочий Комиссии ТС весьма широка – она является «единым постоянно действующим регулирующим органом Таможенного союза» и «обеспечивает в пределах своих полномочий реализацию международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза» (Договор, 2007, статьи 1, 6). Перечень «чувствительных вопросов», по которым Комиссия ТС принимает решения консенсусом, *заранее* утверждается высшим органом ТС, то есть Межгоссоветом в составе представителей стран – членов ТС ЕврАзЭС. Это важный шаг вперед, поскольку появляется сфера компетенции, в которой отдельное государство будет не в состоянии заблокировать принятие решения⁵. Насколько обширной будет эта сфера компетенции, как на практике будут исполняться принятые большинством решения, покажет время.

4. Еще один существенный недостаток институциональной структуры ЕврАзЭС – отсутствие органа, который обеспечивал бы защиту общих интересов Сообщества. В Евросоюзе такими органами являются Европарламент и Европейская комиссия; в ЕврАзЭС ни Межпарламентская ассамблея, ни Комиссия ТС не могут претендовать на функцию выразителя общего интереса.

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 республиках Сообщества законодательная власть де-факто 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 ограничивается разработкой типовых кодексов и законов и *подготовкой* проектов основ законодательства государств – членов ЕврАзЭС.

Комиссия Таможенного союза теоретически является наднациональным органом, но все 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;
- 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).

⁵ Без подобного механизма управление Таможенным союзом было бы невозможно в принципе.

Из анализа документов можно сделать вывод, что Комиссия ТС соответствует этим критериям. Однако ее состав не позволяет говорить о ней как о защитнике общих интересов Сообщества. 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 – и в связи с этим обязаны отстаивать национальные интересы «своего» государства. Определенную надежду на эволюцию этого органа вызывает имеющееся положение о том, что «количество членов Комиссии от каждой стороны и их статус могут быть изменены после завершения формирования Таможенного союза» (Договор, 2007, статья 4). Только практика покажет, насколько в ТС ЕврАзЭС сбалансированы два принципиальных требования к институциональной структуре: перенос полномочий 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.

5. Качество исполнения решений ЕврАзЭС оставляет желать лучшего, что ставит вопрос о создании эффективных механизмов исполнения решений и контроля их исполнения. Не случайно эта проблема привлекает пристальное внимание высших должностных лиц Сообщества и государств-членов. Так, председатель Межпарламентской ассамблеи М. Убайдуллоев (2008: 8) 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».

На сегодняшний день в ЕврАзЭС существует две формы решений: собственно решения Межгоссовета и международные соглашения, подписываемые на заседаниях Межгоссовета. Разницы между ними с точки зрения порядка исполнения практически не ощущается: международные соглашения должны быть ратифицированы всеми странами-членами в соответствии с национальными процедурами; решения Межгоссовета исполняются «путем принятия необходимых национальных нормативных правовых актов в соответствии с национальным законодательством» (Договор, 2000, статья 14). О принципиальной схожести двух типов документов свидетельствует и то, что решения Межгоссовета подписываются не председателем, а всеми членами Межгоссовета⁶. Исполнение решений возложено на руководителей органов исполнительной власти стран-членов. Таким образом, имплементация права Сообщества в национальное законодательство (поскольку право ЕврАзЭС не обладает прямым действием) осуществляется на национальном уровне и в отсутствие какого-либо жесткого контроля.

⁶ Председатель Межгоссовета подписывает лишь решения организационного и протокольного характера.

В формате пятерки проблема исполнения решений смягчается тем, что значительная часть решений Межгоссовета представляет собой либо концепции и стратегии, либо соглашения, содержащие преимущественно нормы «мягкого права», и потому эти решения не вступают в противоречие с национальным законодательством. Они, как правило, создают права и обязанности лишь для самих стран-участников, но не для физических или юридических лиц. Однако в рамках ТС уже сформирован значительный массив законодательства, которое должно применяться национальными судами и исполнительными органами. Эта деятельность национальных органов должна быть предметом внешнего контроля, иначе законодательство ЕврАзЭС рискует превратиться в «голое право».

Подобный внешний контроль может существовать в форме либо судебного, либо политического контроля, но желательно, чтобы эти две формы сочетались, взаимно усиливая друг друга.

Функции Суда ЕврАзЭС с 2003 года исполняет Суд СНГ. Следует отметить три фактора, определяющие роль Суда Сообщества. Во-первых, относительно узкая предметная компетенция. Суд полномочен рассматривать действующие в рамках ЕврАзЭС договоры лишь при наличии специальной оговорки. На конец 2010 года суд мог рассматривать споры по 57 соглашениям ЕврАзЭС, из которых более 40 касаются ТС, то есть обязательны только для трех стран Сообщества.

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. Не случайно в 2010 году в связи с созданием ТС в статут суда были внесены изменения. В частности, суд получил право рассматривать дела в рамках законодательства ТС по заявлению «хозяйствующих субъектов государств – членов Таможенного союза» (Статут, статья 14).

Наконец, не вполне ясны правовые последствия решений Суда Сообщества. С одной стороны, решения суда окончательны и не подлежат обжалованию. Однако они обязательны лишь для сторон спора. То есть теоретически государство, не участвовавшее в деле, может продолжать признанную незаконной практику. Более того, отсутствует четкий механизм исполнения решений суда, поскольку они не становятся частью права стран-членов. Теоретически в случае неисполнения решения суда любая из сторон спора может обратиться в Межгоссовет. Но эта возможность выглядит абсолютно нереальной, если истцом выступал «хозяйствующий субъект». Слабость суда заключается также в отсутствии связи между ним и национальными судебными органами, поскольку национальные суды не обязаны учитывать решения Суда ЕврАзЭС. Хотя высшие судебные органы стран-членов имеют право обращаться в суд с запросами о толковании законодательства ЕврАзЭС, они не обязаны это делать. Таким образом, перед национальными судами возникает соблазн сознательно игнорировать право Сообщества в ходе своей деятельности.

Все это разительно 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 десять лет существования ЕврАзЭС суд рассмотрел лишь одно (!) дело.

В любом случае, судебный контроль является очень затратным механизмом как в плане финансов, так и в плане времени, и потому его целесообразно использовать лишь в крайних случаях. В текущей работе гораздо более эффективным может быть политический контроль. Теоретически политический контроль может основываться на двух взаимодополняющих механизмах: регулярные отчеты исполнительных органов стран-членов и обобщение жалоб, подаваемых хозяйствующими субъектами в соответствующие национальные органы. В последнем случае имеется в виду схема, когда фирма страны А, ведя деятельность в стране Б и столкнувшись с нарушением законодательства ЕврАзЭС органами страны Б, обращается с жалобой в органы «своей родной страны» А. Органы страны А обобщают такие жалобы и доводят их до сведения соответствующих органов Сообщества. Представляется, что регулярная практика обсуждения фактов неисполнения решений может быть эффективно реализована в работе Комиссии ТС и отраслевых советов. В таком формате чувствительные вопросы несоблюдения обязательств возможно обсуждать без излишней политизации. Тем более что на практике именно заседающие в отраслевых советах министры и руководители иных национальных органов власти играют ключевую роль в процессе исполнения решений: «главное – это воля национальных министров»⁷.

В условиях ограниченности полномочий Суда Сообщества и некоторой неясности правового статуса его решений этот политический механизм взаимного контроля в ходе работы отраслевых советов, по сути, является единственным возможным вариантом. Все же следует оговориться, что политический механизм контроля требует высокого уровня взаимного доверия.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сформулировать некоторые рекомендации по совершенствованию институциональной структуры ЕврАзЭС и развитию интеграционных процессов в целом. Рекомендации исходят не столько из желаемого, сколько из 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 заинтересованность партнеров (энергетика, транспорт). Следует уделить внимание обеспечению льготных режимов для производственной кооперации, передачи технологий и инвестиционного сотрудничества. Значительную отдачу мо-

⁷ Интервью с высокопоставленным сотрудником секретариата ИК ЕврАзЭС.

гут принести меры по уменьшению взаимной конкуренции на рынках третьих стран, в том числе возможное согласование ценовой политики и объемов поставок (например, в сфере ТЭК, металлургии, химической промышленности)⁹.

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 перспективе целесообразно увеличить размер бюджета и финансировать проекты и МГЦП именно из средств единого бюджета. В противном случае реализация любых мероприятий будет регулярно осложняться необходимостью каждый раз вести сложные переговоры о размере взносов государств-членов.
3. Следует четко понимать, что дальнейшая судьба ЕврАзЭС напрямую зависит от эффективности функционирования Таможенного союза трех стран-членов и продвижения к Единому экономическому пространству. Стремление сформировать ЕЭП не должно привести к «потере качества».
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 счет проведения «компенсационной» политики, например, региональной или промышленной. Такую политику следует осуществлять на наднациональном уровне (например, путем наделения соответствующими полномочиями Комиссии ТС) и основывать на общем бюджете. Наличие «компенсационной» политики может дать странам арьергарда дополнительный стимул присоединения к Таможенному союзу.
5. На первоначальном этапе функционирования деятельность Комиссии ТС должна строиться на сочетании двух принципов: четкое следование практике принятия решений большинством в тех сферах, где это предусмотрено; и максимальный учет 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, иначе последние начнут саботировать общие решения.
6. Желательна трансформация Комиссии ТС в орган, способный отстаивать общие интересы Сообщества, что возможно лишь при изменении принципа ее формирования. Это чрезвычайно сложный шаг, но

⁹ Брать пример стоит не только с Евросоюза, но и с других интеграционных группировок. Например, в АСЕАН эффективно действует ассоциация по производству и реализации кофе.

определенную надежду дает 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 счет 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. Было бы полезно в большей мере согласовывать законодательные планы МПА с перспективными направлениями деятельности ЕврАзЭС.
9. Введение в действие в 2010 году Таможенного кодекса выявило недостаточную эффективность информационных каналов между органами ЕврАзЭС и деловым сообществом. Потенциал существующего Евразийского делового совета используется еще не в полной мере. Информационный поток должен быть двусторонним: органы ЕврАзЭС могли бы демонстрировать большую прозрачность, обеспечивая тем самым стабильность и предсказуемость регулятивной среды, и активнее опираться на экспертизу и консультации делового сообщества при разработке решений.
10. Для увеличения эффективности работы институциональной структуры ЕврАзЭС принципиально важно улучшение координации работы отраслевых советов. Здесь существует два возможных решения, причем они могут быть реализованы одновременно. Во-первых, проведение по мере необходимости совместных заседаний двух-трех советов при наличии вопросов смежной компетенции. Во-вторых, объединение близких по сфере деятельности отраслевых советов на постоянной основе. 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.
11. При увеличении массива законодательства ЕврАзЭС, особенно в рамках Таможенного союза, качество исполнения решений на национальном уровне может стать «больным местом» ЕврАзЭС. В связи с этим имеет смысл рассмотреть возможность повышения роли Суда Сообщества путем налаживания связей между ним и национальными судебными органами. Однако это – задача на долгосрочную перспективу, которая может быть решена только параллельно с судебной реформой на национальном уровне.
12. Следует упорядочить систему решений органов ЕврАзЭС и точнее определить их юридическую силу и место в системе национальных

нормативных актов. Также целесообразно формализовать имеющийся механизм политического контроля исполнения решений органов ЕврАзЭС на национальном уровне. Оптимальным было бы наделить функциями контроля Комиссию ТС и отраслевые советы.

Литература

Аналитический доклад (2001) Итоги деятельности СНГ за 10 лет и задачи на перспективу. *Дипломатический вестник*. 12: 74–81.

Густов В. (2008) На пути к созданию Таможенного союза Евразийского экономического сообщества. *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*. 3: 19–23.

Договор (2000) об учреждении Евразийского экономического сообщества. 10 октября.

Договор (2007) о Комиссии Таможенного союза. 6 октября.

Нарышкин С. (2008) ЕврАзЭС на пути углубления интеграции. *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*. 3: 15–18.

Осипова О., Пухов С. (2007) Опыт международной интеграции и сценарии развития ЕврАзЭС. *Экономическое обозрение ЕврАзЭС+*. 3: 7–12.

Положение (2001) 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 года).

Положение (2002) о Межпарламентской ассамблее Евразийского экономического сообщества. Утверждено решением Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 года. № 52 (в редакции от 23 июня 2006 года).

Положение (2003) о Комиссии постоянных представителей при Евразийском экономическом сообществе от 27 февраля 2003 года. Утверждено решением ИК ЕврАзЭС от 27 февраля 2003 года.

Статут (2003) Суда Евразийского экономического сообщества. Утвержден решением Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества от 27 апреля 2003 года № 122 (в редакции от 5 июля 2010 года).

Убайдуллоев М. (2008) Об основных направлениях деятельности Межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества и перспективах ее развития. Доклад на заседании бюро МПА ЕврАзЭС. 31 октября 2007 года. *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*. 3: 6–9.

Шемятенков В. (2000) 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. Москва: Эдиториал УРСС. с. 26–41.

Шурубович А. (2006) Развитие интеграционного взаимодействия в рамках ЕврАзЭС. *Россия и современный мир*. 3: 174–191.