

*Н.Ю. Кавешников*

## **ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА\***

Кавешников Николай Юрьевич - кандидат  
политических наук, заведующий Центром  
политической интеграции Института Европы РАН.

**Истории возникновения и развития ЕврАзЭС** неразрывно связана с другими проектами экономической интеграции на постсоветском пространстве, а точнее, со сложностями реализации последних. Уже в середине 1990-х годов стало ясно, что многие вопросы, прежде всего в сфере экономики и внешней торговли, не находят своего решения в формате СНГ. В связи с этим некоторые страны Сообщества стали искать новые организационные формы интеграционного взаимодействия.

В 1995-1996 гг. происходит постепенное создание таможенного союза в составе России, Беларуси, Казахстана и Киргизии. Эти страны 29 марта 1996 г. подписали Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, в соответствии с которым была учреждена новая региональная организация - Таможенный союз. Чуть позже к ним присоединился Таджикистан. Высшим органом управления в Таможенном союзе стал Межгосударственный совет (далее: Межгоссвет), в состав которого вошли главы государств, главы правительств, министры иностранных дел. Был также создан Интеграционный комитет - постоянно действующий рабочий орган, наделенный исполнительными и координирующими функциями. Два вышеупомянутых органа ныне являются основой институциональной структуры ЕврАзЭС.

*\* Статья подготовлена при финансовом содействии РГНФ - проект 07-02-02006а «Опыт Европейского союза в применении к Евразийскому экономическому сообществу: Образ России в постсоветском пространстве».*

## РОССИЯ И МИР В XXI ВЕКЕ

Однако достичь большинства намеченных целей не удалось. Более того, с конца 1990-х годов в работе Таможенного союза стала нарастать дисфункциональность. В отсутствие единого органа управления тарифной политикой страны — члены Сообщества регулярно пренебрегали обязательством согласования национальных действий в этой сфере и в одностороннем порядке пересматривали импортные тарифы. Неоднократно имели место случаи введения отдельными членами ЕврАзЭС нетарифных ограничений на ввоз или вывоз тех или иных товаров.

Неудачи в развитии интеграции в рамках «пятерки» выявили необходимость создания эффективного многостороннего организационно-правового механизма практической реализации имеющихся (и будущих) договоренностей. В конце 2001 г. был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (Договор о ЕврАзЭС), в соответствии с которым Таможенный союз был преобразован в организацию, имеющую четкую институциональную структуру, статус юридического лица и более четкие полномочия. В 2001-2002 гг. были сформированы и начали работу основные органы ЕврАзЭС. В январе 2006 г. членом ЕврАзЭС стал Узбекистан, который, однако, вышел из его состава в ноябре 2008 г.

16 августа 2006 г. Межгоссовет принял решение о создании в рамках ЕврАзЭС Таможенного союза (ТС ЕврАзЭС) - интеграционного объединения России, Беларуси 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 четкий план его строительства. В частности, заранее был сформирован перечень документов, необходимых для создания ТС, и утвержден соответствующий план действий.

К началу 2009 г. были подписаны 18 документов, составляющие основу договорно-правовой базы создаваемого Таможенного союза. Для окончательного формирования правовой базы ТС ЕврАзЭС в 2009-2010 гг. предполагается принять еще 56 документов. Была сформирована Комиссия Таможенного союза (10 октября 2008 г.), ставшая единым регулирующим и исполнительным органом ТС ЕврАзЭС.

Официальные лица неоднократно заявляли, что ЕврАзЭС представляем наиболее успешную организацию экономической интеграции на постсовет-

ском пространстве<sup>1</sup>. С этим тезисом следует согласиться. Но «успешность» ЕврАзЭС является таковой лишь на фоне очевидной несостоятельности других интеграционных проектов, как официально уже прекративших свое существование, так и формально действующих. И это при том, что с момента распада СССР существовало немало 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, до сих пор сохраняющиеся со времен СССР производственные связи, единая инфраструктура, в том числе единые транспортные и энергетические сети.

В то же время имеется целый ряд базовых факторов, которые негативно влияют на интеграционные процессы на постсоветском пространстве и 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 общем объеме торговли стран СНГ превышала 60%. Однако значительная часть торговых потоков была обусловлена внеэкономическими факторами и связана с плановым характером экономики СССР и его слабой вовлеченностью в мировую торговлю. В итоге в 1990-е годы доля внутрирегиональной торговли стабильно сокращалась и в настоящее время составляет около 20%, причем в структуре торговли велика доля сырьевых товаров. В ЕврАзЭС внутрирегиональный экспорт в 2006 г. составил лишь 9,6% от общего экспорта каждой страны, входящей в регион; импорт - 18,8%<sup>2</sup>. В российском экспорте на страны ЕврАзЭС приходилось 14%, в импорте - менее 9%. Относительно небольшой объем взаимной торговли определяет невысокую заинтересованность стран ЕврАзЭС в либерализации взаимных торговых режимов и уменьшает стимулы идти на серьезные уступки в тарифной политике, которые необходимы для формирования полноценной зоны свободной торговли, а тем более полноценного таможенного союза.

2. Для успешной интеграции желательно примерное равенство экономических потенциалов стран-партнеров; оно обеспечивает сопоставимость выгод от интеграции и сопоставимость взаимного влияния, что снимает опасения о возможном доминировании какой-либо страны. Одна из причин успеха первых этапов интеграции в ЕС - примерное равенство трех государств-

1. Например. Генеральный секретарь ЕврАзЭС Таир Мансуров: «На сегодняшний день безусловное лидерство среди региональных объединений на постсоветском пространстве принадлежит Евразийскому экономическому сообществу» (7, с. 4).

2. Здесь и далее по данным Статкомитета СНГ.

## РОССИЯ И МИР В XXI ВЕКЕ

основателей (Франции, Западной Германии и Италии). Этот факт, например, позволил поровну распределить голоса в Совете министров ЕС.

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-партнерах. Сильно различается и структура внешней торговли стран ЕврАзЭС.

Сравнение с гелиоцентрической системой верно и при анализе торговых потоков. В ЕврАзЭС сложилась модель торговли, при которой все страны-участницы торгуют в основном с Россией и практически не торгуют друг с другом. Этот факт определяет сложность согласования и исполнения многосторонних соглашений: участникам гораздо проще достичь своих целей посредством двусторонних торговых договоров.

3. ЕврАзЭС и регион СНГ в целом находился между несколькими крупными экономическими и политическими полюсами, влияние которых в определенной степени «разрывает» интеграционное пространство. Растет доля ЕС в торговом обороте Белоруссии и России (например, в экспорте она составляла в 2007 г. 52,0 и 44,0% соответственно)<sup>3</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. А для азиатских стран ЕврАзЭС растет 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 Киргизии - 62,0%(!)<sup>4</sup>. Помимо этого, США рассматривают в качестве сферы своих интересов Закавказье, Украину и регион Средней Азии. 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

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

4. По данным Генерального директората по торговле (DC 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, Кыргызстан - 11,8% (данные за 2007 г.). Выявить причину таких различий в рамках настоящего исследования не представляется возможным.

одним из центров силы, причем не самым мощным в политическом и экономическом отношениях.

4. Большинство стран, образовавшихся после распада СССР, не имеют большого опыта собственной государственности. По этой причине они с особым тщанием заботятся о сохранении своего суверенитета. Эта проблема особенно актуальна 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 внешнеторговой политики. А создание общего экономического пространства требует еще большего отказа от суверенитета по широкому кругу экономических вопросов.

Статья 1 Договора о ЕврАзЭС также особо подчеркивает, что страны-члены «остаются суверенными и равноправными субъектами международного права». Несмотря на то, что политические элиты этих стран 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 идет о Комиссии таможенного союза, в числе принципов деятельности которой фигурирует «добровольная поэтапная передача Комиссии части полномочий государственных органов Сторон» (4. ст. 2).

Институциональная структура ЕврАзЭС, равно как содержание и базовые принципы функционирования таможенного союза и единого экономического пространства, сформировались с учетом 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» (3, с. 19).

Однако представляется, что в данном случае особенности региона оказались столь значительными, что на основе опыта Евросоюза была создана принципиально иная организация<sup>5</sup>. Прежде чем обратиться к анализу ключевых особенностей институциональной структуры ЕврАзЭС, следует дать **краткую характеристику его основных органов.**

*5. 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.*

## РОССИЯ И МИР В XXI ВЕКЕ

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 Межгоссовет, который собирается в составе глав государств или глав правительств. Межгоссовет «рассматривает принципиальные вопросы, связанные с общими интересами государств-участников, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей и задач ЕврАзЭС (6, ст. 5). По сути, это единственный орган ЕврАзЭС, полномочный принимать обязательные решения. Сами решения принимаются на основе консенсуса (12, ст. 8). В целом этот орган напоминает Европейский совет за 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. К числу основных задач ИК относится обеспечение взаимодействия органов ЕврАзЭС, подготовка проектов решений и документов Межгоссовета, контроль за реализацией решений. По своему статусу и составу ИК более всего напоминает Совет министров ЕС по общим вопросам. Однако при анализе функций ИК обнаруживается существенное отличие: ИК рассматривает вопросы, согласовывает проекты решений, готовит предложения, информирует, анализирует (14, ст. 5), но ничего не решает. Все решения принимаются на уровне Межгоссовета.

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 и пять комиссий по отдельным аспектам торговой политики. 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: подготовку проектов решений и реализацию решений и договоров между членами Сообщества. При этом следует иметь в виду, что право ЕврАзЭС не обладает прямым действием и реализацией решений занимаются не сами советы, а их члены - руководители соответствующих национальных органов власти.

Ключевым вспомогательным органом ЕврАзЭС является Комиссия постоянных представителей (Комиссия постпредов). Функциями данной комиссии 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» (11, ст. 5). Комиссия постпредов принимает решения большинством в две трети голосов. Однако особо оговаривается, что эти решения обязательны лишь для Секретариата ИК ЕврАзЭС, а для «государств - членов ЕврАзЭС, органов Сообщества и созданных Интеграционным комитетом ЕврАзЭС комиссий и советов» (11, ст. 11) они носят рекомендательный характер. В целом Комиссия постпредов до мелочей напоминает КОРЕПЕР, который обеспечивает работу Совета министров ЕС.

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

Межпарламентская ассамблея (МПА) - это орган сотрудничества законодательных ветвей власти государств - членов ЕврАзЭС. Основными задачами МПА являются «координация законотворческой деятельности национальных парламентов» стран ЕврАзЭС, т.е. 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», т.е. разработка рекомендаций для Межгоссовета (13, ст. 2-3). 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 призван обеспечивать 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 (6, ст. 8). В настоящее время функции Суда Сообщества исполняет Суд СНГ. Отметим также, что ни в одном документе не сказано, что решения Суда Сообщества являются обязательными. О роли Суда сообщества красноречиво говорит тот факт, что за восемь лет существования ЕврАзЭС суд рассмотрел лишь одно (!) дело.

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

1. «Интеграционные процессы имеют разноскоростной и разноуровневый характер», - отмечает заместитель председателя Правительства РФ С.Е. Нарышкин (9, с. 15). Можно сказать еще резче: идея дифференцированной интеграции на пространстве СНГ достигла своего предельного воплощения, граничащего с абсурдом.

## РОССИЯ И МИР В XXI ВЕКЕ

На практике страны - члены СНГ имели полное право выбирать - подписывать или не подписывать *каждое* из заключаемых соглашений в рамках организации международных отношений. 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 присоединилась лишь к 40-70% подписанных в его рамках документов (1, с. 75), да и эти ратифицированные соглашения зачастую не выполнялись.

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. Этот Договор о ЕврАзЭС и другие действующие договоры «по списку, определяемому решением Межгосударственного совета» (6, ст. 9). Ст. 9 Договора о ЕврАзЭС устанавливает, что присоединение ко всем другим 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>6</sup>.

Идея единства договорно-правовой базы ЕврАзЭС получила дальнейшее развитие в соглашениях, регулирующих функционирование таможенного союза, - к ним не допускаются оговорки. Таким образом, ЕврАзЭС отказался от модели беспорядочной дифференциации, об опасности которой предупреждал бывший в свое время 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 18, с. 41). Предпочтение при строительстве таможенного союза было отдано другому типу дифференциации, который реально зарекомендовал себя в Евросоюзе (и не только) - модели авангарда и арьергарда.

Таможенный союз в рамках ЕврАзЭС создается тремя странами: Россией, Казахстаном и Беларусью. При этом по всем основным чертам новая модель взаимоотношений авангарда и арьергарда сходна с существующей в Евросоюзе.

- Единство институциональной структуры авангарда и всего ЕврАзЭС<sup>7</sup>.

- Цели авангарда соответствуют базовому направлению развития и целям всего ЕврАзЭС.

6. Хотя объем и статус входящих в них документов абсолютно несопоставимы.

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

- Создание авангарда не наносит ущерба уровню интеграции в рамках всего ЕврАзЭС.

- Возможность отстающих стран присоединиться к авангарду при готовности взять на себя дополнительные обязательства.

Однако 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 потенциально 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, не всегда тщательно выполняемых. В этих условиях создание таможенного союза, а тем более единого экономического пространства рискует разорвать Сообщество на две части. Впрочем, позиция стран арьергарда (Киргизия и Таджикистан) во многом будет определяться степенью успешности создания Таможенного союза ЕврАзЭС 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 союзы.

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 годов и формируемая двусторонними договоренностями государств ЕврАзЭС. В связи с этим существует необходимость юридического закрепления сложившихся в данной области отношений в многостороннем формате.

Как уже говорилось, таможенный союз на пространстве СНГ пытались создать неоднократно, в том числе и в формате пяти стран - основателей ЕврАзЭС. При создании упомянутого выше ТС между странами - авангарда ЕврАзЭС следует помнить, что с 2000 г. по настоящее время уровень согласования национальных таможенных тарифов России, Казахстана и Беларуси составляет около 60%, что является довольно высоким показателем. На состоявшемся 9 июня 2009 г. саммите глав правительств России, Казахстану и Беларуси удалось договориться о полном согласовании таможенного тарифа (решение вступит в силу в 2010 г.). Более того, было сделано сенсационное заявление о том, что эти страны намерены начать переговорный процесс по присоединению к ВТО в качестве единой таможенной территории.

## РОССИЯ И МИР В XXI ВЕКЕ

В ЕврАзЭС действует ряд договоренностей по либерализации (упорядочиванию) движения капитала, услуг **и** граждан, что более соответствует стадии общего рынка. Кроме того, и в сфере движения товаров сотрудничество иногда выходит за пределы классического понимания ЗСТ или ТС. С середины 2007 г. в ЕврАзЭС действует Соглашение об основах гармонизации технических регламентов, принятое 24 марта 2005 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 неопределенными (как в случае с миграцией или движением капиталов)» (10, с. 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. Более того, 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 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. долл. США.

Можно только приветствовать развитие отраслевого и проектного сотрудничества. Однако устойчивость интеграционных процессов, в том числе отраслевого сотрудничества, на наш взгляд, зависит от продвижения в сфере общеэкономической интеграции, от создания реально функционирующего таможенного союза. Например, Узбекистан относительно безболезненно вышел из ЕврАзЭС. По сути для него 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 ЕврАзЭС в 2006-2007 гг. концепция таможенного союза 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, обеспечи-

вающих условия функционирования и развития таможенного союза; практики применения единых таможенных режимов. Теперь дело в ее практической реализации. К сожалению, даже июньский саммит 2009 г. проходил на фоне российско-белорусского «молочного» скандала. В одни и те же дни руководство Беларуси, с одной стороны, вело переговоры о создании таможенного союза ЕврАзЭС, а с другой - изучало возможность «введения таможенного и пограничного оформления на белорусско-российской границе» (17, с. 3).

3. Ключевой особенностью институциональной структуры ЕврАзЭС является ее слабость, выражающаяся в принятии решений на основе консенсуса и исключительно на высшем уровне; отсутствии органа, способного представлять общие интересы Сообщества; неэффективных механизмах исполнения решений.

На первый взгляд может показаться, что принцип квалифицированного большинства активно применяется в органах ЕврАзЭС, но детальный анализ свидетельствует об обратном. Страны Сообщества, 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» (11, ст. 10). В Интеграционном комитете 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» (6, ст. 3), т.е. если против проголосовала Россия. Однако и Комиссия постпредов, и Интеграционный комитет лишь 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 он действует исключительно консенсусом.

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>8</sup>.

<sup>8</sup> Данный вывод сделан по материалам ряда интервью с сотрудниками Секретариата ИК ЕврАзЭС.

## РОССИЯ И МИР В XXI ВЕКЕ

- 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 (19, с. 184), - что 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.

Безусловно, следует позитивно оценить тот факт, что в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС создан орган, который полномочен принимать обязательные решения на основе простого большинства и не несет обязательства в случае разногласий передавать решение вопроса на уровень Межгоссовета - Комиссия таможенного союза. Комиссия ТС принимает решения простым большинством, и каждая страна - участница ТС ЕврАзЭС имеет один голос. При этом 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» (4, ст. 1,6). Перечень «чувствительных вопросов», по которым Комиссия ТС принимает решения консенсусом, *заранее* утверждается Межгоссоветом. Это важный шаг вперед, поскольку появляется сфера компетенции, в которой отдельное государство будет не в состоянии заблокировать принятие решения<sup>9</sup>. Насколько обширной будет эта сфера компетенции и как на практике будут исполняться принятые большинством решения покажет время.

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» (6, ст. 14), 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.

Еще одним существенным недостатком институциональной структуры ЕврАзЭС является отсутствие органа, который обеспечивал бы защиту общих

*9. Безподобного механизма управления таможенным союзом было бы невозможно в принципе.*

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 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 этих странах законодательная власть *de facto* зависима от исполнительной, способность МПА играть самостоятельную роль вызывает большие сомнения.

Комиссия Таможенного союза ЕврАзЭС, хотя и является наднациональным органом<sup>10</sup>, но все же не в состоянии выполнять функцию защитника общих интересов Сообщества. Наднациональный орган должен соответствовать нескольким критериям:

- иметь собственную компетенцию, переданную ему государствами-членами;
- 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 нет необходимости в каких-либо действиях на национальном уровне (например, в ратификации или в иной форме одобрения).

Из анализа документов 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 - (4, ст. 4) и в связи с этим обязаны отстаивать национальные интересы «своего» государства. Определенную надежду на эволюцию этого органа в направлении защитника общих интересов Сообщества вызывает имеющееся в ст. 4 Договора 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 институ-

*10. Пока об этом можно говорить только теоретически, поскольку Комиссия ТС приступила к работе лишь в феврале 2009 г.*

## РОССИЯ И МИР В XXI ВЕКЕ

циональной структуре: 1) перенос власти по вопросам торговой политики на наднациональный уровень, без чего невозможно функционирование ТС; 2) способность институциональной структуры учитывать и гармонизировать жизненно важные интересы отдельных стран-членов, в отсутствие чего принимаемые решения будут саботироваться на национальном уровне.

Существуют ли пути совершенствования институциональной структуры ЕврАзЭС и интеграционных процессов в целом, если исходить не столько из желаемого, сколько из возможного в условиях имеющихся хозяйственных связей, существующего уровня интеграции, политической и экономической ситуации в странах - членах ЕврАзЭС? На наш взгляд, речь может идти о следующих мерах.

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 могут 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)<sup>11</sup>.

2. При реализации отраслевых программ и отдельных проектов необходимо усилить бюджетную солидарность, например, предусмотреть минимальный взнос, обязательный даже для тех стран - членов ЕврАзЭС, у которых нет непосредственной заинтересованности в тех или иных проектах. В этой связи следует положительно оценить принятое в феврале и подтвержденное в июне 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. долл. из общей суммы в 10 млрд.).

3. В то же время следует четко понимать, что дальнейшая судьба ЕврАзЭС напрямую зависит от успешного завершения строительства таможенного союза трех стран-членов и эффективности его функционирования. 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 «компенсационных» поли-

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

тик, например, региональной или промышленной, основывающихся на общем бюджете.

4. На первоначальном этапе функционирования ТС деятельность Комиссии ТС должна строиться на сочетании двух принципов: четкое следование практике принятия решений большинством в тех сферах, где это предусмотрено; 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.

5. Желательна трансформация Комиссии ТС в орган, способный учитывать и отстаивать общие интересы Сообщества. Это возможно лишь при изменении принципа ее формирования. Это чрезвычайно сложный шаг, но определенную надежду дает упоминание о возможности такой трансформации в подписанном Договоре о Комиссии ТС.

6. 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.

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

8. Принципиально важным для увеличения эффективности институциональной структуры ЕврАзЭС является 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 в повестке дня вопросов смежной компетенции. Во-вторых, объединение близких по сфере деятельности отраслевых советов на постоянной основе.

9. Исполняемость решений является «больным местом» ЕврАзЭС<sup>12</sup>. После того, как заработает Таможенный союз ЕврАзЭС, имеет смысл рассмотреть возможность повышения роли Суда Сообщества и налаживания связей между ним и национальными судебными органами. Однако это - задача на

*12. Все страны-члены, включая три страны, строящие Таможенный союз ЕврАзЭС, вопреки договоренностям регулярно вводят тарифные, налоговые и иные меры по ограничению импорта. Например, в Белоруссии в конце 2008 г. введен запрет на покупку валюты для авансовых платежей по закупкам так называемого «необновленного импорта» из России.*

## РОССИЯ И МИР В XXI ВЕКЕ

долгосрочную перспективу, которая может быть решена только параллельно с судебной реформой на национальном уровне.

10. Следует упорядочить систему решений органов ЕврАзЭС и точнее определить их юридическую силу и место в системе национальных нормативных актов. Было бы также целесообразно формализовать имеющийся механизм политического контроля за исполнением решений органов ЕврАзЭС на национальном уровне. Работа по этим направлениям ведется с 2004 г., ее следует активизировать с тем, чтобы закончить не позднее 2010 г. к завершению создания таможенного союза.

### Литература

1. Аналитический доклад «Итоги деятельности СНГ за 10 лет и задачи на перспективу» // Дипломатический вестник, № 12. 2001. - С. 74-81.
2. Астапов К. Формирование единого экономического пространства стран СНГ // МЭиМО, № 1. январь 2005. - С. 95-99.
3. Густов В.А. На пути к созданию таможенного союза Евразийского экономического сообщества // Евразийская интеграция: экономика, право, политика, № 3, 2008 г. - С. 19-23
4. Договор о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 г.
5. Договор о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации от 18 июня 2004 г.
6. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.
7. Мансуров Т. ЕврАзЭС: новый этап интеграции // Экономическое обозрение ЕврАзЭС+, № 3, 2007. - С. 4-6.
8. МПА ЕврАзЭС. Справка о ходе разработки Основ законодательств государств - членов ЕврАзЭС, 3.04.2008 г. Загружено с сайта МПА ЕврАзЭС: [www.ipaeurasec.org](http://www.ipaeurasec.org)
9. Нарышкин С.Е. ЕврАзЭС на пути углубления интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика, № 3, 2008 г. - С. 15-18.
10. Осипова О., Пухов С. Опыт международной интеграции и сценарии развития ЕврАзЭС // Экономическое обозрение ЕврАзЭС+, № 3, 2007. - С. 7-12.
11. Положение о Комиссии постоянных представителей при Евразийском экономическом сообществе от 27 февраля 2003 года. Утверждено Решением ИК ЕврАзЭС от 27 февраля 2003 г.
12. Положение 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.).
13. Положение 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.).
14. Положение 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.).
15. Статут Суда Евразийского экономического сообщества. Утвержден решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 апреля 2003 г. Ks I 22.
16. Убайдуллоев М. Об основных направлениях деятельности Межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества и перспективах ее развития. Доклад на

**ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ  
СТРУКТУРЫ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА**

заседании Бюро МПА ЕврАзЭС, 31 октября 2007 г. // Евразийская интеграция: экономика, право, политика, № 3, 2008 г. - С. 6-9.

17. Ходасевич А. Молочные братья на грани развода // Независимая газета, № 117. 15 июня 2009 г. - С. 3.

18. Шемятенков В. Маастрихтский и Амстердамский договоры и их значение для европейской интеграции // Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Борко Б., Буториной О. - М.: Эдиториал УРСС. 2000. - С. 26-41.

19. Шурубович А.В. Развитие интеграционного взаимодействия в рамках ЕврАзЭС // Россия и современный мир. № 3. 2006. - С. 174-191.