

§ 5 ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

И.А. Холов

ЕВРАЗИЙСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО: СПЕЦИФИКА, ВНУТРЕННИЕ ПРОЦЕССЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

***Аннотация:** В статье автор проводит политологический сравнительный анализ между такими интеграционными объединениями как ЕврАзЭС, СНГ и ЕС. Доказывается тот факт, что на сегодняшний день ЕврАзЭС и Таможенный союз являются наиболее продвинутыми интеграционными проектами у которых есть реальный шанс достичь больших результатов на пространстве СНГ и пока что в членстве пяти его участников.*

ЕврАзЭС представляет собой, по существу, уникальное интеграционное образование, принципиально отличное как от СНГ, так и от ЕС, а всякие ассоциации с этими образованиями либо поверхностны, либо основаны лишь на формальном сходстве в том или ином отношении.

Ключевые слова: Политология, ЕврАзЭС, СНГ, ЕС, интеграция, таможня, союз, анализ, объединение, проект

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) было учреждено 10 октября 2000 г. главами пяти государств — Беларуси, Казахстана, России, Таджикистана и Киргизии. В мае 2002 г. статус наблюдателей в ЕврАзЭС получили Молдова и Украина, а в мае 2003 г. — Армения. В январе 2006 г. в ЕврАзЭС вошел, но в октябре 2008 г. приостановил свое членство Узбекистан. Так сформировался состав объединения, сохранившийся по сей день. Организация открыта для приема любых членов, которые примут на себя соответствующие обязательства.

Важно подчеркнуть, что уже одним фактом подписания Договора об образовании ЕврАзЭС возникло одно из наиболее крупных региональных объединений в мире. Организация покрывает площадь 20,4 млн. кв. км, что составляет 40 процентов площади евразийского континента, и объединяет страны с населением без малого 180 млн. человек. Это соответствует примерно двум третям населения Содружества Независимых Государств и трем четвертям его совокупного ВВП, при этом в ЕврАзЭС вырабатывается три четверти промышленного и две трети сельскохозяйственного производства СНГ.

Согласно Договору об учреждении ЕврАзЭС, объединение создавалось для дальнейшего продвижения сторонами процесса формирования Таможенного союза, а также реализации других целей и задач, определенных в ранее принятых соглашениях с участием вошедших в ЕврАзЭС государств. В качестве наиболее важных задач были выделены:

- завершение оформления режима свободной торговли, формирование общего таможенного тарифа и единой системы мер нетарифного регулирования,

- формирование общего рынка транспортных услуг и единой транспортной системы,
- формирование общего энергетического рынка,
- сближение и гармонизация национальных законодательств,
- обеспечение взаимодействия правовых систем государств ЕврАзЭС с целью создания общего правового пространства в рамках Сообщества.

В связи с фактами, данными выше, необходимо подчеркнуть один момент, часто выпускаемый из виду комментаторами и экспертами по ЕврАзЭС. Поскольку основой объединения был Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России (1995), таможенная проблематика изначально доминировала в целях и задачах ЕврАзЭС и главной его задачей было объявлено формирование полноценного Таможенного союза, Сообщество и следует рассматривать прежде всего как институт, управляющий интеграцией таможенных пространств государств-членов. Конечно, как это отмечено выше, ЕврАзЭС уже при своем учреждении декларировало и целый ряд других задач, предполагающих куда более глубокую и широкую интеграцию, чем только таможенная, но все же при анализе достижений и неудач Сообщества, как представляется, в первую очередь следует исходить из того, как оно решало главную свою задачу — формирование Таможенного союза. В противном случае, как это часто получается у комментаторов, ход развития ЕврАзЭС будет рассматриваться сквозь призму чрезвычайно широких общеинтеграционных задач, многие из которых просто не могут быть решены за столь короткое время, которое существует Сообщество.

Интеграционное право и наднациональные организации

Подчеркивание «таможенной составляющей» ЕврАзЭС как основы и главного ориентира Сообщества представляется важным еще и потому, что это напрямую связано с вопросом, чем именно является Сообщество по своей политической и экономической природе. В источниках, особенно официального и полуофициального характера, постоянно проводится мысль о том, что ЕврАзЭС следует или должно следовать модели Европейского Союза. С другой стороны, в дискуссиях специалистов постоянно присутствует вопрос о том, чем ЕврАзЭС отличается от СНГ. При этом Сообщество можно сравнивать еще с десятком интеграционных объединений, существующих в мире. Здесь ограничимся двумя поставленными вопросами — чем ЕврАзЭС схоже и отличается, во-первых, от СНГ и, во-вторых, от ЕС. Полагаем, что именно такой анализ позволит определить действительную политическую природу объединения, а вместе с тем и более четко высветит его динамику и перспективы.

Начнем с сопоставления ЕврАзЭС и СНГ.

В отличие от СНГ, образовавшегося в фазе распада прежде единого государства — СССР, ЕврАзЭС изначально возникало как объединение независимых государств — и не по вынужденной необходимости, а по ясно осознанному государственному выбору стран-участниц. СНГ представляло и представляет собой попытку «фронтального» объединения большинства государств постсоветского пространства с очень широким кругом задач и целей — от политического и экономического до военного и культурного сотрудничества. В отличие от этого, ЕврАзЭС — это более компактное сообщество, изначально сконцентрированное на экономической, более всего на таможенной, проблематике (что касается военного сотрудничества, то Сообщество предпочло осуществлять его в рамках другой организации — ОДКБ, состав которого почти в точности совпадает с ЕврАзЭС). ЕврАзЭС к моменту образования, в отличие от СНГ, уже имело определенную предысторию — эволюцию Таможенного союза, начиная с российско-белорусского соглашения 6 января 1995 г., к которому сразу же присоединился Казахстан, в 1996 г. — Кыргызстан, а в 1999 г. — Таджикистан. К 2000 г., таким образом, на евразийском пространстве был накоплен определенный опыт интеграции, пусть даже во многом негативный, и это подводит нас к еще одной черте ЕврАзЭС, принципиально отличающей его от СНГ: Сообщество изначально заложило в основу своей работы принципы разносторонней интеграции и разного «удельного веса» государств-участников.

Вообще разносторонняя интеграция — это явление из истории СНГ¹. Но там перепад в темпах интегра-

ционных тенденций возник не сразу и был отмечен экспертами лишь задним числом — как свершившийся факт. В отличие от этого, ЕврАзЭС изначально принял решение о том, что первый эшелон интеграции вообще и формирования Таможенного союза, в частности, составят три государства — Беларусь, Казахстан и Россия, а второй — Кыргызстан и Таджикистан «по мере вызревания в них условий для присоединения к Таможенному союзу». Таким образом работа ЕврАзЭС с самого начала была поставлена на реалистическую основу, чего так не хватало СНГ. При этом предполагается, что успехи в развитии «первого эшелона», «ядра» интеграции со временем привлекут к работе Сообщества другие государства — Молдову, Украину и в будущем, возможно, других, — вследствие чего оно встанет на путь территориального расширения.

Столь же реалистично Сообщество решило и вопрос об определении доли государств в процессах принятия решений. В отличие от СНГ, где решения принимаются консенсусом, ЕврАзЭС ввел систему взвешенного голосования. Было решено, что в Интеграционном комитете — постоянном действующем органе ЕврАзЭС — количество голосов будет соответствовать взносу каждой стороны в бюджет Сообщества, в результате чего России было отведено 40 голосов, Белоруссии — 20, Казахстану — 20, Киргизии — 10 и Таджикистану — 10. Примерно в таком же соотношении распределились места в Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС, где Россия на середину 2010-х гг. была представлена 42 парламентариями, Белоруссия — 16, Казахстан — 16, Киргизия — 8, Таджикистан — 8 и Узбекистан — 16 парламентариями (при этом представители Узбекистана в работе Межпарламентской Ассамблеи не участвуют).

Важно подчеркнуть, что принцип взвешенного голосования в процессах принятия решений не только справедлив, но и благоприятен в отношении «малых» членов Сообщества, поскольку он дает им больше голосов, чем они имели бы по любому из возможных критериев — по численности населения, по доле ВВП или промышленного производства в совокупном валовом продукте объединения. Вообще, вводя этот принцип, Сообщество, по существу, предложило принципиально новое решение одной из наиболее сложных проблем постсоветской интеграции — крайней экономической асимметрии между государствами-членами при явно выраженном превосходстве российской экономики. У авторов, критически настроенных по отношению к ЕврАзЭС, часто встречается мысль о том, что принятая система голосования «закрепляет гегемонию России» (и это отчасти фактически справедливо). Но с другой стороны этот механизм может стать катализатором более активного участия РФ в делах ЕврАзЭС, в то время как система консенсусного принятия решений, существующая в СНГ, уравнивая «большие» и

¹ Об этом см.: Никуличев Ю.В. Содружество Независимых Государств. Очерк современной истории. — М.: Институт социальных наук, 2002

«малые» экономики, отнюдь не всегда способствовала заинтересованности РФ в продвижении крупных интеграционных проектов.

Наконец, еще одним важным отличием от СНГ стало то обстоятельство, что в деятельность ЕврАзЭС изначально было положено наднациональное начало. Так, в Межгосударственном Совете Сообщества решения принимаются большинством в две трети голосов и, по крайней мере теоретически, подлежат обязательному исполнению, чего так и не добилось СНГ за 20 лет своего существования. При возникновении коллизий интересов и решений внутри Сообщества его члены могут обращаться в Суд ЕврАзЭС, реально приступивший к своей деятельности в 2012 г.

Таким образом, ЕврАзЭС в целом ряде существенных отношений отличается от СНГ. Можно сказать, что Сообщество — это то, что на постсоветском пространстве возникло после того, как наиболее активные участники интеграционных процессов учли негативные уроки СНГ и решили не допускать этих ошибок в дальнейшем. Вместо аморфного Содружества с «размазанной» повесткой дня и свободой выполнения или невыполнения принимаемых на высшем уровне СНГ решений возникло компактное объединение, достаточно четко определившее свои задачи и предусмотревшее механизмы их выполнения.

Второй вопрос — насколько в ЕврАзЭС воплощены черты Европейского союза.

Хотя ассоциации с ЕС изначально были сильны у архитекторов и лидеров ЕврАзЭС, в особенности у Н.Назарбаева, но также и у других политических деятелей, конкретный анализ темы показывает, что эти ассоциации далеко не во всем основательны. Если Европейский Союз развивался путем последовательного формирования вначале общего таможенного, затем экономического и, наконец, валютного пространства в течение довольно длительного времени после того, как в 1957 г. было провозглашено образование Европейского Экономического сообщества, ЕврАзЭС пошел по пути «скоростного», по существу форсированного, «волевого» перехода к более сложным стадиям интеграции до того, как была завершена работа по формированию реально работающего единого таможенного пространства хотя бы между ядре Сообщества — Беларуссией, Казахстаном и Россией. Вообще необходимо сказать, что у многих наблюдателей само учреждение ЕврАзЭС и объявленные им задачи вызвали серьезные вопросы, в особенности по отношению к тому, что Таможенный союз в документах ЕврАзЭС одновременно фигурирует как основа и предпосылка интеграции (в варианте 1995-1999 гг.) и как ее цель по отношению к периоду 2010-2012 гг.

По-разному решается в двух объединениях и вопрос о соотношении между национальными и наднациональными принципами регулирования деятельности. В ЕС шло

постоянное укрепление принципов наднационального регулирования при добровольной передаче (через референдумы) части национального суверенитета в политической, экономической, валютной и внешней политике органам ЕС, что, пожалуй, в наиболее выраженной форме проявилось в замене национальных валют единой валютой — евро. По сравнению с этим наднациональное начало, хотя и принятое в ЕврАзЭС, развито здесь еще крайне слабо, а о единой валюте речь идет разве что в проектах с неясной перспективой на реализацию.

Принципиально по-разному в ЕС и ЕврАзЭС складывается соотношение между двумя процессами — развитием взаимоотношений государств «снизу» и формированием общих институтов «сверху». В ЕС отношения институционализировались по мере того и после того, как имела место значительный прогресс в экономических, социальных и политических взаимоотношениях государств-членов. При этом общие институты в ЕС по преимуществу заняты осуществлением крупномасштабных проектов Сообщества и/или решают его наиболее сложные задачи. В противоположность этому, в ЕврАзЭС общие институты политической «надстройки» развиваются с явным опережением динамики взаимных отношений; крупномасштабные проекты общерегионального масштаба, по сути, не иницируются; взаимные инвестиции очень незначительны; экспорт-импорт новейших технологий не развивается и, по существу, вообще не играет серьезной роли в развитии государств-членов.

Совершенно разный вид в ЕС и ЕврАзЭС имеет соотношение между макро- и микроэкономическими подходами к интеграции. В ЕС интеграция развивалась как функция взаимодействий одновременно на макро-(государства, экономические отрасли) и микроэкономическом уровне (компании). В ЕврАзЭС почти безраздельно доминируют макроподходы (учреждение общих межгосударственных институтов, гармонизация законодательства, координация экономической политики), а национальные компании государств-членов развиваются по своей логике, часто отличающейся от провозглашенных целей интеграции.

Наконец, и это, возможно, одно из принципиальнейших различий между двумя организациями, ЕС объединил страны со сформировавшимися, зрелыми гражданскими обществами, в которых частный бизнес независим от государства; в противоположность этому члены ЕврАзЭС представляют собой лишь недавно образовавшиеся независимые государства со слабо развитыми институтами гражданского общества и сильнейшей выраженной зависимостью частнокапиталистического сектора от государства.

Резюмируя вышесказанное, можно сказать, что ЕврАзЭС представляет собой, по существу, уникальное интеграционное образование, принципиально от-

Интеграционное право и наднациональные организации

личное как от СНГ, так и от ЕС, а всякие ассоциации с этими образованиями либо поверхностны, либо основаны лишь на формальном сходстве в том или ином отношении.

Библиография:

1. Никуличев Ю.В. Содружество Независимых Государств. Очерк современной истории. – М.: Институт социальных наук, 2002
2. Головнин М. Ю. «Проблемы и перспективы интеграционной группировки ЕврАзЭС»
3. Хусаинов Б.Д. Страновые предпочтения и конкурентоспособность экспорта Беларуси, Казахстана и

России // Евразийская экономическая интеграция. – 2011. – №2. – С. 71-96.

References (transliteration):

1. Nikulichev Yu.V. Sodruzhestvo Nezavisimyykh Gosudarstv. Ocherk sovremennoy istorii. – M.: Institut sotsial'nykh nauk, 2002
2. Golovnin M. Yu. «Problemy i perspektivy integratsionnoy gruppировки EvrAzES»
3. Khusainov B.D. Stranovye predpochteniya i konkurentosposobnost' eksporta Belarusi, Kazakhstana i Rossii // Evraziyskaya ekonomicheskaya integratsiya. – 2011. – №2. – S. 71-96.