

ПРИМЕНЕНИЕ ОПЫТА РАЗЛИЧНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕврАзЭС

С. М. Босовец

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) – относительно молодое интеграционное образование¹ и находится в процессе становления. Поэтому при регулировании интеграционных процессов в ЕврАзЭС важно учитывать опыт построения других интеграционных объединений, которые уже достигли определенных результатов, и анализировать правовое регулирование межгосударственной интеграции в рамках этих объединений. Нельзя опираться в первую очередь на опыт Европейского союза, поскольку ЕС представляет собой результат слишком глубокой интеграции, носящей всеобъемлющий характер и имеющей долгую историю. К такой интеграции страны постсоветского пространства не готовы ни в экономическом, ни в политическом отношении. Поэтому, кроме ЕС, в данной статье будут рассматриваться и другие интеграционные объединения, такие как НАФТА (Североамериканская зона свободной торговли), АСЕАН (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии), АТЭС (Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество), МЕРКОСУР («Рынок Южного конуса»). Все эти объединения находятся на разных этапах развития интеграции. В НАФТА и АСЕАН созданы зоны свободной торговли, в МЕРКОСУР – общий рынок, в ЕС построен экономический и валютный союз, ЕС находится на пути к политическому союзу, в АТЭС идет процесс формирования зоны свободной торговли. ЕС, НАФТА и являются наиболее влиятельными региональными интеграционными объединениями в современном мире².

Необходимо анализировать как достижения государств в рамках этих объединений и выработанные ими механизмы, так и проблемы, с которыми

¹ Договор об учреждении ЕврАзЭС был подписан 10 октября 2000 г. ЕврАзЭС создано на основе Соглашения о Таможенном союзе между Беларусью, Россией и Казахстаном 1995 г. и Договора о Таможенном союзе и едином экономическом пространстве 1999 г. Членами ЕврАзЭС являются Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан.

² Зиядуллаев Н. С. Экономика СНГ в глобализирующемся мире // Аналитические статьи Института стран Азии и Тихоокеанского региона [Электронный ресурс]. – 2006. – Режим доступа: <http://isatr.org/rus/analytic/zns002.shtml>. – Дата доступа: 15.08.2008.

ми столкнулись эти объединения, и методы их решения. Опыт интеграционных объединений показывает, что целесообразно проходить все стадии последовательно, а не пытаться сразу построить объединение с высоким уровнем интеграции. Стандартная обобщенная схема этапов интеграции выглядит следующим образом:

- **зона свободной торговли** (на данном этапе происходит ликвидация всех таможенных барьеров во взаимной торговле между государствами-участниками с сохранением автономии в торговой и таможенной политике в отношении третьих государств);

- **таможенный союз** (создается на базе зоны свободной торговли и означает проведение общей торговой политики в отношении третьих государств и установление общего таможенного тарифа);

- **общий рынок** (основывается на таможенном союзе и предусматривает устранение всех тарифных и нетарифных барьеров для свободного движения лиц, услуг, капиталов);

- **валютный союз** (предполагает наличие общего рынка и означает замену национальных валют единой валютой и передачу функций центральных банков наднациональному валютному институту, проведение единой денежной и валютной политики);

- **экономический союз** (на данном этапе происходит координация и унификация макроэкономической политики стран-участниц наднациональными органами, а также унификация экономического законодательства государств-участников);

- **политический союз** (предполагает создание наднационального органа по образцу правительства и проведение единой внешней политики и политики в области безопасности; происходит трансформация единого экономического пространства в целостный политический организм)¹.

Большинство экономических интеграционных объединений находятся именно на начальном этапе, т. е. на этапе зоны свободной торговли. Каждый этап усиливает экономическую взаимозависимость стран – членов интеграционного объединения. Особенно важен для ЕврАзЭС опыт создания зоны свободной торговли и таможенного союза.

Все объединения добились определенных результатов. Государства ЕС проходили все стадии интеграции последовательно, однако сначала создавался экономический, а затем уже валютный союз. Участники МЕРКОСУР шли к общему рынку через зону свободной торговли и тамо-

¹ Впервые такая классификация была предложена Б. Балашем в книге «Теория экономической интеграции» в 1961 г., а наиболее полная классификация представлена С. Барнард в книге «Материальное право ЕС: четыре свободы» (Barnard C. The substantive law of the EU: the four freedoms. – Oxford: Oxford University Press, 2004. – P. 9–17).

женный союз. Характерной особенностью всех рассматриваемых интеграционных объединений является поэтапная отмена тарифных и нетарифных ограничений, а в большинстве объединений соглашениями закрепились также дифференцированные условия для государств-участников, что обусловлено в первую очередь разным уровнем развития государств. В НАФТА была принята программа по поэтапному устранению тарифных барьеров и значительной части нетарифных барьеров во взаимной торговле товарами и услугами, где были предусмотрены дифференцированные условия для каждого государства и отдельное регулирование для особо «чувствительных» секторов экономики и товаров. Взаимоприемлемый механизм формирования зоны свободной торговли был также найден в АСЕАН, где специальными соглашениями вводились дифференцированные условия для стран с различным уровнем экономического развития (различные объемы товаров, не облагаемые пошлинами, и сроки, в течение которых страны обязались существенно расширить список товаров, не облагаемых импортными пошлинами), предусматривались конкретные механизмы для этой цели и механизм защиты внутреннего рынка.

Что касается таможенного союза, то необходимо учесть опыт введения единого таможенного тарифа в МЕРКОСУР и ЕС. К тому же для регулирования торговых отношений Европейского сообщества с третьими странами был принят Таможенный кодекс Сообщества. Представляют интерес выработанные в рамках интеграционных объединений механизмы защиты рынка и отдельных отраслей, изъятия из режимов, оговорки и ограничения.

Также нужно использовать опыт работы основных рабочих органов МЕРКОСУР и НАФТА в ЕврАзЭС. Торговая комиссия МЕРКОСУР занимается обеспечением и реализацией договоренностей государств, проведением торговой и таможенной политики, решением конкретных проблем на пути интеграции. Комиссия по свободной торговле НАФТА создана для контроля за деятельностью комитетов и рабочих групп и выполнением соглашений, а также для содействия разрешению споров, возникающих при их интерпретации.

Кроме того, необходимо использовать механизм, выработанный в рамках АСЕАН, когда государства – члены объединения вырабатывают коллективную позицию по защите своих интересов на внешних рынках, усиливающую роль каждого из них во внешнеторговых отношениях (например, в многочисленных организациях экспортеров)¹. ЕС и НАФТА проводят протекционистскую политику по отношению к собственным экономическим субъектам.

¹ Ассоциация стран Юго-Восточной Азии: аналитический доклад [Электронный документ] / Департамент зоны свободной торговли Исполкома СНГ. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=664>. – Дата доступа: 03.07.2008.

Следует принимать во внимание и то, что не все государства одновременно готовы перейти на более высокие уровни интеграции. Например, в 1960 г. Австрия, Великобритания, Дания, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария решили не вступать в Европейское экономическое сообщество и ограничиться созданием зоны свободной торговли, в том же году они образовали Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ). Однако потом большинство стран вышло из ЕАСТ и вступило в ЕЭС. Другой пример: уже в 1990-х гг. Великобритания, Дания и Швеция решили не присоединяться к зоне евро. Соответственно, при формировании правовой базы интеграционного сотрудничества в рамках ЕврАзЭС необходимо учесть, что разные государства-участники могут остаться на разных уровнях интеграции.

Возникает также проблема взаимодействия государств – членов интеграционных объединений с третьими государствами в рамках определенных интеграционных процессов, ограниченных соглашениями, когда они проходят определенные этапы интеграции совместно. Примерами такого сотрудничества являются Соглашение о зоне свободной торговли МЕРКОСУР с Израилем, Таможенный союз Европейского Сообщества с Турцией, Соглашение Европейского Сообщества с ЕАСТ о создании Европейского экономического пространства, к тому же в Шенгенскую зону входят не только страны ЕС. В ЕврАзЭС возможна такая же ситуация, если Украина все же решит участвовать в построении Единого экономического пространства (ЕЭП)¹. Таким образом, нужно использовать опыт других интеграционных объединений в урегулировании этих вопросов, проанализировать, каким образом будут соотноситься параллельные процессы интеграции.

В настоящее время активно развивается сотрудничество между интеграционными объединениями. Например, ЕС и МЕРКОСУР подписали Рамочное межрегиональное соглашение о сотрудничестве, ведутся переговоры о создании зоны свободной торговли между объединениями; МЕРКОСУР активно сотрудничает с Карибским сообществом (КАРИКОМ) и с Андским Сообществом, а с Центральноамериканской интеграционной системой (СИКА) подписал соглашение о слиянии зон свободной торговли в рамках СИКА и МЕРКОСУР. Существуют также попытки создать субрегиональные и межконтинентальные интеграционные блоки, в которые войдут существующие интеграционные объединения. Например, идея создания «Зоны свободной торговли обеих

¹ В сентябре 2003 г. Россия, Беларусь, Украина и Казахстан подписали Соглашение о формировании ЕЭП. Однако в 2005 г. переговоры о ЕЭП были приостановлены из-за особой позиции Украины.

Америк»¹. Для такого сотрудничества необходимы соответствующая правовая база и механизмы регулирования. Возможно, ЕврАзЭС также будет развивать сотрудничество с другими интеграционными объединениями, поэтому нужно учитывать опыт регулирования такого сотрудничества.

Кроме того, деятельность интеграционных объединений направлена на постоянное углубление и расширение интеграции. Но иногда, по определенным причинам, государства-участники принимают решение остановиться на достигнутом. Например, участники НАФТА не намерены трансформировать зону свободной торговли в таможенный союз, как это было в ЕС. Государства – участники АТЭС отказываются от жесткого планирования перспектив эволюции Ассоциации, что, с одной стороны, дает им определенную свободу действий, однако, с другой стороны, делает АТЭС скорее свободным дискуссионным форумом², имеющим некоторые черты интеграционного объединения.

К тому же интеграция может не ограничиваться исключительно экономической сферой. В АСЕАН используется комплексный подход к интеграции, включая политическое сотрудничество и сотрудничество в области безопасности. АТЭС, наоборот, рассматривает себя как свободную «совокупность экономик», а сотрудничество осуществляется только в экономической сфере. В ЕС интеграционные процессы происходят в различных сферах – от экономики до общей внешней политики и политики в области безопасности.

В связи с тем, что существуют предложения об объединении ЕврАзЭС и ОДКБ³ (Организация Договора о коллективной безопасности), важно проанализировать, каким образом согласовываются вопросы безопасности и экономики в рамках одного интеграционного образования. Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ) – одно из направлений сотрудничества государств в ЕС, составной частью ее является Европейская политика безопасности и обороны. АСЕАН имеет свои вооруженные силы, несмотря на то, что лидеры стран всегда отвергали возможность

¹ *James D. A Decade's Struggle Ends in Victory / D. James // Global Exchange [Electronic resource]. – 2005. – Mode of access: <http://www.globalexchange.org/campaigns/ftaa/3071.html>. – Date of access: 21.05.2008.*

² *Байков А. Интеграционные маршруты Западно-Центральной Европы и Восточной Азии // Международные процессы. – 2007. – Т. 5, № 3(15). – С. 8–12.*

³ См., напр.: *Панфилова В. Ташкент бросает перчатку НАТО: Ислам Каримов предлагает объединить ОДКБ и ЕврАзЭС // Независимая газета [Электронный ресурс]. – 2008. – 11 июня. – Режим доступа: http://www.ng.ru/cis/2008-06-11/10_tashkent.html. – Дата доступа: 12.06.2008.*

ее трансформации в военно-политический блок¹; страны – члены АСЕАН осуществляют совместные действия против нелегальной миграции, торговли наркотиками, экономической преступности, отмывания незаконных доходов и др. По инициативе АСЕАН был создан Региональный форум по вопросам безопасности, занимающийся превентивной дипломатией и урегулированием конфликтов. Активное сотрудничество в борьбе с терроризмом осуществляется в рамках АСЕАН и АТЭС.

Далее стоит сказать о том, что в рамках интеграционных объединений выработаны механизмы регулирования интеграции в отдельных сферах, которые можно использовать в ЕврАзЭС.

В АТЭС большое внимание уделяется открытому информационному обмену и построению единого информационного пространства; создан механизм обмена информацией между участниками АТЭС по вопросам предпринимательской деятельности. Кроме того, АТЭС осуществляет взаимодействие с деловыми кругами стран-участниц через Деловой консультационный совет, который вырабатывает обобщенные рекомендации о реализации программных документов и анализирует проблемы бизнеса. В АСЕАН создана и реализована схема промышленного сотрудничества между государствами – членами объединения. Специальное регулирование режима иностранных инвестиций предусматривается в НАФТА, а в АСЕАН создана зона инвестиций. Представляют интерес механизмы охраны окружающей среды в ЕС, НАФТА и АТЭС, защиты прав интеллектуальной собственности в МЕРКОСУР и АТЭС, правовое регулирование и проведение согласованной единой политики в области сельского хозяйства и транспорта в ЕС. Также важен опыт шенгенского сотрудничества (в области иммиграционной политики, визового режима, сотрудничества судов и полиции, функционирования шенгенской информационной системы и различных органов, предназначенных для реализации соглашений и проведения мониторинга). А в АСЕАН создана система консультаций и диалогов между АСЕАН и третьими странами (диалоговое партнерство на двустороннем уровне), которая включает институты и механизмы для принятия совместных практических шагов.

Первостепенное значение для ЕврАзЭС имеет проблема регулирования интеграции в энергетическом секторе (построение общего энергетического рынка). Необходимо активно использовать опыт регулирования, накопленный в рамках других интеграционных объединений. Сотрудничество в области энергетики активно развивается в АТЭС (уменьшение нега-

¹ *Арамян К. А.* АСЕАН и страны Восточного Индокитая: от конфронтации к взаимопониманию (конец 1960–1990 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03 / Моск. гуманит.-соц. акад. – М., 2001. – С. 9–12.

тивного экологического воздействия, эффективное использование энергии, обмен опытом и др.), для решения конкретных проблем созданы рабочие и экспертные группы. Наибольший интерес представляет опыт ЕС в этой сфере (в особенности построение межгосударственного энергетического рынка с лимитированным количеством участников), а также огромная правовая база энергетического сотрудничества, включая Европейскую энергетическую хартию.

В рамках интеграционных объединений всегда возникает вопрос о необходимости создания наднациональных органов. Такой вопрос необходимо решать и государствам – участникам ЕврАзЭС. Особенностью интеграции в ЕС на современном этапе является постоянное возрастание роли наднационального регулирования. В ЕС одни органы состоят из лиц, действующих в качестве официальных представителей государств-членов; другие – из лиц, действующих от имени всего Сообщества. В НАФТА нет специальных наднациональных органов, таких как Европарламент в ЕС. Деятельность АСЕАН основана на принципах консенсуса и взаимных консультаций, однако это не исключает наднационального характера руководящих органов Ассоциации¹. Опыт интеграционных объединений показывает, что эффективность работы органов не всегда зависит от наделения их наднациональными полномочиями.

Возникает и другая проблема – проблема соотношения и взаимодействия государств в рамках руководящих органов. Необходимо анализировать, как лучше управлять интеграционным объединением, учесть все преимущества и недостатки существующих механизмов.

Поскольку членами Комиссии Таможенного союза в ЕврАзЭС являются Беларусь, Россия и Казахстан, то в данном случае важны опыт взаимодействия трех участников интеграции в рамках НАФТА и механизмы урегулирования противоречий между ее участниками. Необходимо избежать так называемых торговых войн, происходящих между участниками НАФТА, а также ущемления интересов одного участника интеграции, когда ему противостоят два других государства, что также часто происходит в НАФТА². В АСЕАН в последнее время прослеживается негативная тенденция решать возникающие финансово-экономические проблемы на ос-

¹ Байков А. Интеграционные маршруты Западно-Центральной Европы и Восточной Азии // Международные процессы. – 2007. – Т. 5, № 3(15). – С. 9–10.

² Иноземцев В. Торговые войны нового века // Россия в глобальной политике [Электронный ресурс]. – 2003. – 5 дек. – Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/articles/2375.html>. – Дата доступа: 15.07.2008.

нове сепаратных решений между государствами-участниками¹, чего также желательно избежать.

Главное – не допустить экономической асимметрии, а точнее, асимметричной взаимозависимости государств-участников. Во многих интеграционных объединениях имеется явный лидер (в НАФТА – США, в МЕРКОСУР – Бразилия и Аргентина). Внутри НАФТА в отличие от ЕС и АТЭС есть только один центр экономической силы – США. К тому же интеграция здесь является односторонней: Канада и Мексика тесно интегрированы с США, но не друг с другом. Из-за чрезмерной зависимости от США уязвимость экономик Канады и Мексики возросла. Мексика в худшем положении, поскольку она стартовала с более слабых экономических позиций². Если в ЕС существует компенсационный финансовый механизм, то в НАФТА он отсутствует. Всего этого необходимо избежать в ЕвразЭС.

С предыдущими проблемами тесно связана следующая – обязательность выполнения решений, принимаемых в рамках интеграционного объединения. Существенно отличается от других объединений позиция по данному вопросу участников АТЭС. Механизмы взаимодействия стран-участниц в АТЭС гораздо менее жесткие, чем в ЕС и НАФТА. АТЭС работает только на основе консультаций и достижения консенсуса, не обладает полномочиями правопринуждения при разрешении конфликтов. Страны АТЭС официально демонстрируют приверженность принципу открытого регионализма (свобода выбора членами АТЭС конкретных механизмов либерализации торговли)³. Разные страны – члены АТЭС реализуют договоренности с различной интенсивностью. А в НАФТА невыполнение решений Торговой комиссии влечет торговые и иные санкции со стороны других партнеров по блоку. В ЕС также существует достаточно жесткий механизм контроля за выполнением взятых на себя обязательств.

В ЕвразЭС следует выработать наиболее приемлемый для государств механизм регулирования, учитывая, что, с одной стороны, принцип консенсуса в принятии важнейших решений обязателен, особенно в работе наднациональных органов, а с другой стороны, нужен механизм монито-

¹ Урляпов В. Ассоциация стран Юго-Восточной Азии // Энциклопедия Кругосвет [Электронный ресурс]. – М., 2008. – Режим доступа: <http://www.krugosvet.ru/articles/102/1010296/1010296a3.htm>. – Дата доступа: 10.07.2008.

² Романова З. Латинская Америка: региональная интеграция на новом витке развития // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2005. – № 10. – С. 92–95.

³ Севастьянов С. В. Глобализация, новый регионализм и конкурирующие модели восточно-азиатского регионализма // Мировая политика: взгляд из будущего: материалы V Конвента Российской Ассоциации Международных Исследований (РАМИ), Москва, 26–27 сентября 2008 г. [Электронный ресурс] / МГИМО (У) МИД России. – 2008. – Режим доступа: <http://convention2008.risa.ru/paper/download/230/1/>. – Дата доступа: 28.09.2008.

ринга за выполнением решений и применения санкций в случае необходимости.

Еще одна проблема – включение новых членов в интеграционные объединения. Обычно создание зоны свободной торговли начинается с двусторонних договоренностей двух тесно сотрудничающих стран, к которым затем присоединяются новые страны-партнеры. Например, в основе НАФТА лежит соглашение о свободной торговле между США и Канадой, а потом к ним присоединилась Мексика. Так или иначе, происходит постоянное расширение интеграционных объединений, соответственно государствам приходится регулировать вопросы, связанные с приемом новых членов и создавать схемы, по которым будет проходить «встраивание» новых членов в уже сложившуюся систему.

Например, число государств – членов ЕС постоянно увеличивается, однако если в начале особых проблем с адаптацией новых государств не возникало, то в настоящее время ЕС прошел последовательно пять стадий интеграции, и новым членам ЕС достаточно сложно соответствовать современным высоким требованиям. Страны Центральной и Восточной Европы прошли длительный путь к членству в ЕС. На основании установленных четких «копенгагенских критериев членства» происходило рассмотрение заявок государств о членстве и проводилась программа подготовки государств и установление сроков вступления кандидатов¹. В МЕРКОСУР новые государства также проходят определенные этапы, прежде чем стать полноправными участниками объединения; такие государства сначала получают статус ассоциированных членов.

Кроме того, прием новых членов и постоянное расширение полномочий интеграционного объединения порождают новые проблемы. Это требует реформы внутренней структуры объединения и более четкого разграничения его компетенции с государствами-членами. С такой проблемой постоянно сталкивался ЕС, что явилось одной из причин разработки Конституции для Европы².

Также необходимо анализировать то, как происходит сближение и унификация национальных законодательств государств – членов интеграционных объединений, формируется правовая база для тех или иных направлений интеграции. Важен опыт ЕС в этом вопросе, где развивается своя особая правовая система, а также опыт АСЕАН, НАФТА и МЕРКОСУР.

¹ *Ермаков Н.* От Копенгагена до Копенгагена // Журнал Европейского союза [Электронный ресурс]. – 2003. – № 1(24). – Режим доступа: http://www.del-gus.ec.europa.eu/em/28/aeu24_02.htm. – Дата доступа: 05.07.2008.

² *Кашкин С.* Конституция для Европы: принципиально новый этап развития конституционализма // Вестн. Европы. – 2004. – № 12. – С. 18–27.

Обобщая все написанное выше, можно сказать, что различными интеграционными объединениями накоплен огромный опыт. В первую очередь для ЕврАзЭС важен опыт других интеграционных объединений в сфере построения зоны свободной торговли и таможенного союза, организации и регулирования интеграционного процесса, взаимодействия государств в рамках этого процесса, сотрудничества государств-членов с третьими государствами, а также с другими интеграционными объединениями; опыт в регулировании различных вопросов, связанных с приемом новых членов, обязательного характера выносимых решений, статуса и объема полномочий наднациональных органов. Все это необходимо учитывать при регулировании межгосударственной интеграции в рамках ЕврАзЭС. Анализ этого опыта позволит избежать тех проблем, с которыми столкнулись другие объединения, или решить эти проблемы, используя механизмы, выработанные в рамках этих объединений.