

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЕС И ЕАЭС

В статье детально проанализированы в сравнительной перспективе основные наднациональные институты ЕС и ЕАЭС. На этой основе проводится сравнение по ряду критериев. Сравнение показало смешанную картину. С одной стороны, институциональный дизайн ЕС и ЕАЭС имеет очевидные схожие черты и принципы организации. С другой стороны, два объединения находятся на различных стадиях политического и экономического развития, характеризуются различными историческими и географическими реалиями.

Ключевые слова: интеграционные процессы, наднациональные институты, элиты, ЕС, ЕАЭС.

Европейский союз (ЕС) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС) получили импульс к развитию в различные исторические периоды, характеризующиеся различными политико-экономическими условиями. Вместе с тем, формированию обоих объединение предшествовал период политического кризиса и дезинтеграции. На пространстве будущего Европейского сообщества, преобразованного затем в Евросоюз, кризис и дезинтеграция приняли характер двух мировых войн с небольшим промежутком, который был заполнен политической нестабильностью и гражданскими конфликтами. Евразийские интеграционные процессы, в свою очередь, развертывались после распада единого государства, который также сопровождался возникновением нескольких горячих точек, достаточно продолжительным периодом политической нестабильности в ряде новых независимых государств.

На начальном этапе становления двух объединений различия проявились в том, что ключевые «страны-спонсоры» европейской интеграции – Франция и Германия, а также примкнувший к ним ряд мощных промышленных государств Западной Европы – были относительно состоявшимися национальными государствами, в которых процессы нациестроительства находились в достаточно зрелом состоянии ввиду длительного периода суверенного развития. В результате распада СССР возникли новые независимые государства, процессы нациестроительства в которых находились на ранних этапах, что обуславливало повышенный уровень конфликтности и препятствия для интеграции. Отсюда и различия в «интеграционных» стратегиях элит государств двух регионов. В рамках возникающего Европейского сообщества национальные элиты стремились не допустить возникновения

новых кровопролитных межгосударственных конфликтов и войн. Образование союза рассматривалось как способ взаимного сдерживания и недопущения новых территориальных конфликтов и споров. На евразийском пространстве национальные элиты в странах возникшего СНГ стремились использовать региональное объединение для сохранения важнейших экономических и инфраструктурных связей, политического диалога, но как ресурса для укрепления своего положения в качестве руководителей независимых государств. Это предполагало активизацию процессов нациестроительства и укрепления суверенитета, что создавало естественные политические, идеологические и, в конечном итоге, экономические препятствия для реинтеграции. Кроме того, следует отметить, что ядро Европейского сообщества и Евросоюза образовали страны, для которых характерна культурно-цивилизационная общность, тогда как страны, входящие в СНГ и ЕАЭС, расположены в разных мировых регионах и характеризуются намного более широким разбросом в плане культурно-цивилизационных различий.

Тем не менее, в ЕС существует проблема языковых барьеров, так как для всех государств кроме Великобритании и Ирландии английский язык является иностранным, и большое количество европарламентариев и евробюрократов владеют только одним родным языком. Это создает сложности в процессе коммуникации и принятия политических решений. И.Б. Антонова пишет: «Настоящая работа делегатов, таким образом, осуществляется не на пленарных заседаниях (как принято считать), а на встречах в многочисленных комитетах и рабочих группах, которые и формируют процесс принятия парламентских решений. Те, кто не владеет в достаточной степени одним из этих двух языков (английский, французский), находятся в зависимости от своих более компетентных в этой области коллег и их возможности общения в неформальной обстановке всегда резко ограничены» [1]. В силу этого в Европейском союзе существует бюро переводов, которое насчитывает большое количество сотрудников и помогает в официальной коммуникации между европарламентариями и евробюрократами. Однако, это существенно замедляет принятие решений на наднациональном уровне. На евразийском пространстве и в ЕАЭС данная проблема на текущем этапе не является столь актуальной, так как русский язык за время существования Российской империи и СССР получил широкое распространение [2]. М.А. Арутюнова пишет: «Фактический доминирующий статус русского языка был окончательно закреплен в рамках очередной Программы Коммунистической партии Советского Союза, утвержденной на XXII съезде КПСС в 1961 г.» [2, с. 160].

Наконец, если мы ведем речь о предпосылках формирования ЕС и ЕАЭС, следует отметить различные географические условия развития двух объединений. Если западноевропейское ядро Евросоюза обладает

протяженными морскими границами и удобной для морских перевозок береговой линией, что многократно ускоряет и удешевляет морские коммуникации и торговые связи между странами, то ЕАЭС формируется преимущественно в континентальной части Евразии, 3 из 5 членов которого вообще не имеют выхода к морю, Казахстан имеет выход лишь к внутреннему Каспийскому морю, а значительная часть российской территории также расположена вдали от морских торговых коридоров, что обуславливает удорожание и замедление перевозок [3].

Экономические связи

Таким образом, отметив, что исторические предпосылки формирования ЕС и ЕАЭС существенно различаются и, выделив основные различия, перейдем к первому критерию сравнения из основных, а именно – экономическим связям в рамках ЕС и ЕАЭС.

Таблица 1

Основные социально-экономические показатели ЕАЭС и ЕС*

	ЕС	ЕАЭС
Общая численность населения	510 млн.	182 млн.
Общий ВВП	\$16 трлн.	\$1,6 трлн.
Доля внутрирегионального товарооборота во всей внешней торговле	62%	12,7%

* Таблица составлена по данным Евразийской экономической комиссии и Статистического бюллетеня Европейской комиссии [5, 9].

Таким образом, мы видим, что ЕС многократно превосходит ЕАЭС не только по общему объему экономики, но и по доле внутрирегионального товарооборота во всей внешней торговле объединения, что свидетельствует о намного более тесной экономической интеграции внутри ЕС. При этом основным экспортным рынком ЕАЭС является ЕС (в страновом разрезе – Китай), тогда как для ЕС ключевой торговый партнер – США.

Страны ядра ЕС (Западная Европа) обладают исторически более развитой экономикой и промышленной базой. Вместе с тем, за последние полвека строительства Европейского сообщества ЕС прошел стадии от зоны свободной торговли через создание таможенного союза к формированию полноформатного экономического союза, включающего монетарный союз (единая валюта и центробанк), обладающего политическими наднациональными институтами (европарламент, общее внешнеполитическое ведомство ЕС, общая оборонная политика и т.д.). Евразийский экономический союз, в свою очередь, находится на стадии начала строительства экономического союза, создав в 2010 г. таможенный союз, который еще не функционирует в полную силу, учитывая ряд существенных изъятий и рассогласованное вступление в ВТО (например,

средняя таможенная ставка при ввозе товаров в Казахстан ниже общей средней таможенной ставки по всему союзу). Страны ЕАЭС еще далеки от создания монетарного союза, учитывая относительную неустойчивость курса рубля, снижение которого в 2014-2015 гг. привело к проигрышу Казахстана и Беларуси в конкуренции российским товарам и последовавшей девальвации их национальных валют, которая позволила смягчить давление на их внутренний рынок со стороны российских производителей.

Вместе с тем, следует отметить, что структура внутренней и внешней торговли в ЕАЭС существенно различается. Между собой страны-члены союза торгуют продукцией с более высокой добавленной стоимостью (продукты питания, продукция машиностроения и т.д.), тогда как во внешней торговле преобладают сырьевая продукция и энергоносители.

Следующим критерием для сравнения ЕС и ЕАЭС являются политические связи. В данном отношении различия достаточно серьезные. Прежде всего, Договор о Евразийском экономическом союзе не предполагает возможность формирования наднациональных политических институтов [4]. Казахстанская сторона неоднократно на официальном уровне заявляла, что выступает против не только политической, но и гуманитарной интеграции в рамках ЕАЭС. В случае Евросоюза политические институты получили за последние несколько десятилетий мощное развитие. Создан Европарламент, общее внешнеполитическое ведомство ЕС, Еврокомиссия наделена мощными полномочиями, в том числе правом инициировать законопроекты в рамках ЕС. Указанные факторы позволяют рассматривать Европейский союз не как международную организацию, а как объединение, приближающееся к квазифедеративной форме, обладающее наднациональными политическими институтами с достаточно широкими полномочиями, способными выполнять функцию принуждения в отношении национальных правительств стран-членов и не имеющее аналогов в мире на сегодняшний день. При этом Евразийский экономический союз остается межгосударственной организацией с некоторыми наднациональными институтами в торгово-экономической сфере, которая также предоставляет площадку для политического диалога на уровне правительств и глав государств.

В данном случае мы переходим к следующему критерию принятия решений. В Евросоюзе система принятия решений является на порядок более сложной, предполагая различные уровни принятия решений в наднациональных институтах, которые могут инициировать и принимать обязательные для всех национальных правительств стран-членов нормы. При этом в зависимости от формата решения далеко не всегда принимаются консенсусом. Так, например, в Европарламенте решения могут приниматься большинством голосов.

Европейский союз можно рассматривать как политическую систему. Европейская комиссия (ЕК), обладая исполнительными полномочиями и законодательной инициативой, наряду с Европейским парламентом (ЕП), Европейским советом и Советом Европейского союза, образует механизм сдержек и противовесов на наднациональном уровне. ЕС обладает своим представительным органом в лице ЕП, выборы в который осуществляются по пропорциональной системе посредством всеобщего прямого, свободного и тайного голосования в каждом государстве-члене Союза каждые 5 лет. На сегодняшний день ЕП разделяет бюджетные полномочия с Советом ЕС путем принятия годового бюджета Европейского союза. Европейский парламент и Совет ЕС обладают равными полномочиями в законодательной сфере по принципу совместного принятия решений (co-decision procedure). Европейский парламент не имеет законодательской инициативы, однако он может направить обращение в Комиссию с предложением инициировать определенный законопроект.

Правом законодательской инициативы наделена Европейская комиссия, которая учитывает предложения, поступающие от Европарламента, других институтов ЕС, а также общественных групп. Европейский парламент принимает непосредственное участие в корректировке и принятии законопроектов, обладая «правом вето». Парламент ратифицирует международные соглашения ЕС, а также без согласия Европейского парламента невозможно утвердить кандидата на вступление в ЕС: для этого необходимо одобрение данного решения абсолютным большинством голосов. Европарламент имеет полномочия контроля над деятельностью институтов управления ЕС. Относительно контрольных полномочий следует указать, что Парламент пользуется правом письменных и устных вопросов, которые направляет в Комиссию и Совет. Более того, Европарламент обладает особыми контрольными полномочиями в отношении Европейской комиссии: одобрение кандидатуры председателя, несогласие с назначением комиссаров, роспуск Комиссии путем принятия вотума недоверия. За все время работы Европарламента вотум недоверия Комиссии выносился и обсуждался 4 раза, но был отклонен большинством голосов или вообще снимался с голосования.

Европейский парламент также пользуется правом обращаться в Суд ЕС с жалобой на неисполнение обязанностей Советом или Комиссией. Существование парламентской ответственности ЕК говорит о ее некоторой схожести с национальными правительствами государств, тем самым указывая на демократические элементы института ЕС. Кроме того, в Европейском союзе существует двухуровневая партийная система, которая состоит из национальных партий, принимающих непосредственное участие в выборах в ЕП и европартий, оказывающих влияние на состав и формирование парламентских фракций, а также на работу всех политико-

административных органов ЕС [8]. Если рассматривать элиты Европейского союза, то необходимо отметить, что на данном этапе происходит формирование наднациональной европейской элиты [7].

В Евразийском экономическом союзе действует иерархический принцип принятия решений. Все спорные вопросы, которые не удается разрешить на уровне ЕЭК, передаются на уровень Межправительственного совета, состоящего из глав правительств стран-членов, который, в свою очередь, может передать спорный вопрос на уровень Высшего евразийского экономического совета, состоящего из глав государств-членов. При этом на каждом уровне действует правило консенсуса – решение не может быть принято, если одно из государств выступает против. Таким образом, в ЕС действует смешанный принцип принятия решений, когда в зависимости от характера принимаемого решения оно может быть принято на различных уровнях и по различным правилам, а на уровне Европейского совета решения могут приниматься в формате межгосударственной организации (путем консенсуса представителей государств-членов). В ЕАЭС решения принимаются в соответствии с классическим принципом межгосударственной организации, когда утверждение ключевых решений неизменно предполагает консенсус стран-членов и не может быть решено на наднациональном уровне.

Все наднациональные институты ЕАЭС носят исключительно экономико-административный характер [6, с. 3]. Затяжные переговоры по Таможенному кодексу ЕАЭС, подписанному странами-членами в 2016 г., в результате которых объем полномочий, планировавшихся к передаче на наднациональный уровень, был сокращен, высвечивает данную проблематику. Сравнение основных институтов ЕС и ЕАЭС представлено в таблице.

Таблица 2

Сравнение институтов ЕС и ЕАЭС

Институт ЕС	Институт ЕАЭС	Сравнение
Европейский совет	Высший Евразийский экономический совет (ВЕЭС)	В ЕЭС в отличие от Европейского совета утверждает состав Комиссии, назначает судей в Суд Союза, утверждает бюджет Союза. В ЕС данные полномочия распределены между остальными наднациональными институтами.
Европейская комиссия	Евразийская экономическая комиссия	ЕК ответственна за подготовку законопроектов, выполнение решений Европарламента и Совета, исполнение бюджета. Еврокомиссия обеспечивает

		представительство ЕС на международной арене. Функции ЕК в отличие от ЕЭК охватывают политическую сторону интеграции.
Совет ЕС	Евразийский межправительственный совет	Совет ЕС в отличие от ЕАЭС имеет законодательные полномочия в силу более развитой институциональной архитектуры, выражающейся в представительном органе – Европейском парламенте. Совет ЕС также имеет следующие полномочия: заключать от имени ЕС международные договоры; накладывать санкции в отношении третьих стран; наделять Еврокомиссию полномочиями по исполнению принятых норм, формировать Палаты аудиторов, Экономический и Социальный комитеты, Комитет регионов
Европейский парламент	–	В ЕАЭС отсутствует представительный орган власти
Суд ЕС	Суд ЕАЭС	Выполняют идентичные функции контроля над обеспечением соблюдения права Союзов

На сегодняшний момент можно вести речь лишь о формировании предпосылок для «наднациональных элит» на пространстве ЕАЭС, а именно – системы взглядов, исходящих из наднациональных приоритетов и целей развития ЕАЭС (т.н. «интеграционной перспективы»). Подобная система взглядов находит выражение в аналитических докладах Евразийского банка развития, Евразийской экономической комиссии. Также можно вести речь об интеграционных экономических интересах, развивающихся у руководства совместных предприятий, которых на территории ЕАЭС создано уже несколько тысяч. Вместе с тем, каждое из предприятий, несмотря на общий капитал или работу в нескольких странах ЕАЭС, по-прежнему зарегистрировано в национальной юрисдикции, где и является налоговым резидентом. Это «привязывает» предприятия к национальным контекстам. В свою очередь, сотрудники наднациональных институтов входят, прежде всего, в сети национальных элит, благодаря

поддержке которых выдвигаются на позиции в наднациональных структурах.

Конструкция институтов принятия решений во многом определяет характеристики процесса исполнения решений. В ЕС и ЕАЭС созданы Европейская комиссия и Евразийская экономическая комиссия соответственно, отвечающие за исполнение решений, принятых в рамках интеграционных объединений. Еврокомиссия обладает значительно более широким набором инструментов принуждения национальных правительств и отдельных игроков к исполнению принятых норм и правил. У ЕЭК более узкий набор полномочий по обеспечению соблюдения выполненных решений, хотя часть ее решений также носят обязательный характер для подписантов договора о ЕАЭС. Однако на практике на уровне национальных правительств и глав государств периодически возникают разногласия и расхождения в оценках, особенно в части торговых барьеров. О масштабах деятельности комиссий двух союз можно судить и по количеству их сотрудников. В ЕЭК работает более 1 тыс. человек, тогда как в ЕК – более 32 тыс. [10].

Одним из ключевых является критерий разрешения споров. В ЕС и ЕАЭС созданы наднациональные судебные органы, которые обеспечивают разрешение споров между хозяйствующими субъектами и национальными правительствами в части нормативных актов, касающихся наднациональной законодательной базы, принятой странами-членами ЕС и ЕАЭС соответственно. Суд ЕС и ЕАЭС функционируют и занимаются рассмотрением споров. Сфера внимания Суда ЕАЭС значительно меньше, так как ЕАЭС находится лишь на начальных стадиях строительства экономического союза и многие рынки еще не объединены. Например, противоречия на важнейшем энергетическом рынке (главным образом, нефти и газа) пока разрешаются исключительно на двустороннем уровне или путем обращения в суды субъектов хозяйствования.

Наконец, последний критерий в рамках настоящей работы – это государство-лидер. В случае ЕС можно вести речь, по меньшей мере, о двух мощнейших государствах, заинтересованных в интеграции – Франция и Германия. Их окружают государства промышленного ядра ЕС (Западная Европа), которые также выступают за продолжение интеграции. Вместе с тем, практически во всех странах ЕС в последние годы наблюдается усиление евроскептических настроений, которые могут привести к изменению геометрии влияния внутри союза. Так, усиление евроскептиков в Великобритании привело к запуску процедуры выхода страны из ЕС. Схожая угроза существует и во Франции. Евроскептики имеют меньшее влияние в Германии, которая является наиболее крупной и динамичной экономикой в рамках ЕС. Фактически, прототипом для основных финансово-экономических институтов в рамках ЕС явились институты ФРГ. Берлин имеет наибольшее влияние на назначение ведущих

официальных лиц в Еврокомиссии. Вместе с тем, Германия не обладает ядерным оружием, в отличие от Франции, являющейся ядерной державой и обладающей крупной экономикой.

Геометрия влияния внутри ЕАЭС существенно отличается. Россия обладает экономикой, на несколько порядков превосходящей других участников объединения, а также крупнейшим оборонным потенциалом, включающим ядерное оружие. Фактически, развитие всего ЕАЭС в определяющей мере зависит от состояния российской экономики. Вместе с тем, основная торговля стран ЕАЭС замкнута на третьи страны и, прежде всего, ЕС и Китай.

Вместе с тем, сложно полностью игнорировать влияние США на европейскую интеграцию на протяжении ее истории и на современном этапе. Если ЕАЭС опирается в военном плане на оборонный блок ОДКБ, в который входят все участники союза, то ЕС опирается на НАТО в военно-политическом смысле. При этом США выступают ключевым и крупнейшим донором НАТО, на порядок превосходящим все другие крупнейшие европейские страны. В этом отношении нельзя сказать, что ЕС представляет «многополярное» объединение, в то время как ЕАЭС замкнут на одну ведущую страну-лидера. В случае ЕС военно-стратегический потенциал также во многом сосредоточен в руках США, тогда как Германия является политическим и экономическим лидером на общеевропейском уровне.

Источники и литература

1. Антонова И.Б. Коммуникация и язык в транснациональном политическом пространстве Евросоюза // Вестник РГГУ. 2015. № 6. С. 68-80.

2. Арутюнова М.А. Языковая политика и статус русского языка в СССР и государствах постсоветского пространства // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2012. №1. С. 155-178.

3. Бойко С.И. Политическая самоидентификация граждан и развитие Союзного государства Беларуси и России// Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение. 2015. № 1. С. 73-84.

4. Договор о Евразийском экономическом союзе. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420205962> (дата обращения: 03.01.2017).

5. Евразийская экономическая комиссия. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/tables/extra/Pages/default.aspx (дата обращения: 16.05.2017).

6. Зиядуллаев Н.С. Формирование Евразийского экономического союза: риски и шансы в период турбулентности // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. №5. С. 3-18.

7. Котта М. Политические элиты и становление политической системы на примере Европейского союза // Сравнительная политика. 2012. № 3 (9). С. 24-45.

8. Пешеньков А.С. Жуковский И.И. О некоторых особенностях наднациональной партийной системы Европейского союза // Балтийский регион. 2016. Т.8. №2. С. 141-158.

9. Eurostat. [Electronic resource]. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods#Extra-EU_trade_in_goods (accessed: 16.05.2017).

10. Statistical Bulletin for Commission on 01/012017 [Electronic resource]. URL: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_sexe_x_age_en.pdf (accessed: 17.05.2017).