

УДК 341.1/8

Проблемы евразийского интеграционного правопорядка

Е.Т. Байльдинов,

кандидат экономических наук,

доцент кафедры конституционного и международного права

Новосибирского государственного технического университета,

доцент кафедры международного права Новосибирского государственного университета

Россия, Новосибирск

ergali.06@mail.ru

Приводится анализ проблем современного евразийского интеграционного правопорядка, в том числе проблем право- и дееспособности управляющих органов Таможенного союза и Единого экономического пространства Беларуси, Казахстана и России.

Ключевые слова: Евразийский интеграционный правопорядок, Евразийская экономическая комиссия, Таможенный союз, Единое экономическое пространство, наднациональные органы и акты, правоспособность, дееспособность.

В отличие от права Европейского союза (далее — ЕС), базу которого составляют два учредительных договора и Хартия ЕС о правах человека от 7.12.2000, основа так называемого евразийского интеграционного права представлена множеством взаимосвязанных международно-правовых документов. При этом многие заключенные договоры устарели, часть решений потеряли свою актуальность и силу, а некоторые из них ввиду заложенных в них содержания и механизмов реализации заранее были обречены на неудачу. Со времени развала СССР было предпринято множество попыток создать на постсоветском пространстве дееспособную интеграционную группировку и соответствующий ее целям правопорядок [1, с. 11—13]. Однако ни одна из таких попыток не дала ожидаемых результатов в силу разных причин, основными из которых можно считать разнонаправленность национальных интересов, неадекватный уровень социально-экономического и культурного развития, несоответствие создаваемых международно-правовых моделей интеграционных структур национальным интересам развития и, главное, неготовность лидеров соответствующих государств ограничить свой суверенитет в пользу общих интересов. В результате сформировалась некая аморфная, декларативно-рекомендательная «правовая» база евразийской интеграции, которая в большей своей части не работает (см. подробнее об этом: [2]).

Учитывая изложенное, представляется, что в качестве основы для анализа евразийского интеграционного правопорядка следует использовать лишь те международные договоры, которые сегодня фактически регулируют базовые межгосударственные отношения в рамках наиболее результативного интеграционного объединения — Таможенного союза (далее

также — ТС) и Единого экономического пространства (далее также — ЕЭП), а именно:

— Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26.02.1999 (далее — ДТСиЕЭП) [7];

— Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10.10.2000 (с изменениями от 25.01.2006 и 06.10.2007) [10];

— Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 06.10.2007 [6];

— Договор о Комиссии Таможенного союза от 06.10.2007 [5] (утратил силу в связи с изданием Договора о Евразийской экономической комиссии от 18.11.2011);

— Договор о Евразийской экономической комиссии от 18.11.2011 [3] (далее также — ДЕЭК).

Анализ норм-целей вышеназванных международных договоров указывает на то, что общие интересы интегрирующихся государств направлены лишь на обеспечение экономического развития. При этом фундаментальные цели, а именно человеческого развития, на которые, как правило, направлена деятельность любого демократического, правового и социального государства как в экономической, так и в политической области, лишь подразумеваются в виде общераспространенной фразы «в целях социального прогресса и повышения благосостояния народов» (преамбула Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве). В отличие от учредительных договоров ЕС, где четко прописаны главные цели (люди, народы, их права и интересы устойчивого развития в гармонии между собой) и где экономика и политика рассматриваются лишь как средства реализации этих прав и интересов, в евразийском интеграционном праве все определяют экономические

цели. Так, «основными» целями формирования Единого экономического пространства (ЕЭП) ДТСиЕЭП называет следующие:

— эффективное функционирование общего (внутреннего) рынка товаров, услуг, капитала и труда;

— создание условий стабильного развития и структурной перестройки экономики сторон в интересах повышения жизненного уровня их населения;

— проведение согласованной налоговой, денежно-кредитной, валютно-финансовой, торговой, таможенной и тарифной политики;

— развитие единых транспортных, энергетических и информационных систем;

— создание общей системы мер государственной поддержки развития приоритетных отраслей экономики, производственной и научно-технологической кооперации.

Таким образом, эти цели размыты, неконкретны и не очень понятны обычным людям, которые не видят в них учета своих интересов. Людям-неспециалистам не понятно, во имя чего, например, надо проводить «согласованную налоговую, денежно-кредитную, валютно-финансовую, торговую, таможенную и тарифную политику» или зачем необходимо «развитие единых транспортных, энергетических и информационных систем». Политические элиты интегрирующихся государств не определили в договорах цели соблюдения базовых прав и интересов своих народов и каждого человека в отдельности. По существу определенные в данном договоре цели являются всего лишь методами достижения более важных, фундаментальных, но почему-то подразумеваемых целей. Возникает резонный вопрос: как можно выработать эффективные методы достижения целей, если сами цели отсутствуют или подразумеваются? Исходя из этого уже на данном этапе анализа можно спрогнозировать если не фиаско, то весьма низкую эффективность интеграционного проекта, не имеющего конкретных базовых целей, но имеющего «методы» их достижения.

Кроме того, в ст. 7 ДТСиЕЭП определены также и этапы формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства. В соответствии с положениями этой статьи на первом этапе завершается формирование Таможенного союза и единой таможенной территории, а «второй этап предполагает создание Единого экономического пространства, включающего формирование общего (внутреннего) рынка товаров, услуг, капитала и труда, проведение общей экономической политики и создание единой инфраструктуры, завершение гармонизации законодательства Сторон, обеспечивающего функционирование

Единого экономического пространства. На последующих этапах экономического сотрудничества Стороны будут стремиться к согласованию параметров основных макроэкономических показателей». Данный Договор подписали и ратифицировали Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан, однако только через восемь лет создать Таможенный союз реально были готовы Беларусь, Казахстан и Россия, которые и заключили 6 октября 2007 года Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза (см. подробнее: [15]).

В преамбуле названного Договора в качестве его целей указывается обеспечение «свободного перемещения товаров во взаимной торговле и благоприятных условий торговли Таможенного союза с третьими странами, а также развитие экономической интеграции Сторон». И вновь главными целями Сторон выступают не люди, а экономические интересы государств — членов Таможенного союза.

Таким образом, анализ целей евразийского интеграционного правопорядка позволяет говорить о том, что первостепенные, основополагающие цели, во имя которых создается этот правопорядок, фактически замещены методами (инструментами) экономической политики и поэтому могут быть непонятны населению и вызывать у него как минимум скепсис, учитывая, что в истории постсоветской интеграции таких «исторических» и благополучно «почивших» договоров было немало. Кроме того, нераскрытые цели может вызывать и откровенную оппозицию в обществе. К примеру, многие граждане России видят в такой интеграции только возможность для бесконтрольной трудовой миграции, содержания «нахлебников». Казахстанское население, видя, как растут цены с созданием Таможенного союза, также не выражает особого оптимизма по этому поводу. Белорусская оппозиция пугает население поглощением Беларуси Россией и т.п. Поэтому в силу названных причин возникают обоснованные сомнения в эффективности той международно-правовой модели, в рамках которой создан и функционирует Таможенный союз и Единое экономическое пространство¹.

В интеграционных документах, на наш взгляд, должны быть прежде всего четко и ясно обозначены цели правопорядка, выражающие не только интересы интегрирующихся государств и народов, но и права и интересы каждого человека в гармонии с правами и интересами всех других членов общества. И только потом должны указываться принципы, методы, механизмы их достижения. Только в этом случае они (наряду с методами и механизмами реализации) будут разделяться и поддер-

живаться населением объединяющихся государств. Евросоюз в отличие от Таможенного союза и Единого экономического пространства достаточно четко определяет цели интеграции и придает этим нормам-целям высшую юридическую силу, поскольку именно они представляют собой основу всего права ЕС.

Методы реализации целей правопорядка, как правило, отражаются в его основных принципах. Если говорить о принципах евразийского интеграционного правопорядка, то они определены в ДТСиЕЭП. К ним относятся:

- принцип недискриминации;
- принцип взаимной выгоды;
- общие (универсальные) принципы: взаимопомощь, добровольность, равноправие, ответственность за принятые обязательства, открытость.

Кроме того, к принципам евразийского интеграционного правопорядка можно также отнести, на наш взгляд, и принципы деятельности Евразийской экономической комиссии, установленные в ст. 2 ДЕЭК:

- обеспечение взаимной выгоды, равноправия и учета национальных интересов государств-членов;

- экономическая обоснованность принимаемых решений;

- открытость, гласность, объективность.

Обеспечивают реализацию целей и принципов евразийского интеграционного правопорядка следующие органы управления ТС и ЕЭП:

- Высший Евразийский экономический совет (далее также — ВЕЭС) — высший орган ТС и ЕЭП в составе глав государств или глав правительств, который заключает международные договоры в сфере интеграционного развития, а также принимает важнейшие стратегические решения в данной сфере на основе единогласия (консенсуса);

- Евразийская экономическая комиссия (далее — Комиссия) — наднациональный исполнительный орган, состоящий из двух «этажей» управления: Совета Комиссии и Коллегии Комиссии. Основной задачей Комиссии в соответствии со ст. 1 ДЕЭК является «обеспечение условий функционирования и развития Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства».

- Суд ЕвразЭС — наднациональный судебный орган Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Теперь проанализируем, как обеспечены декларируемые цели и принципы механизма реализации и обеспечены ли они ими вооб-

ще. Механизм реализации целей и принципов евразийского правопорядка, в отличие от европейского, довольно прост. В общем виде его можно определить как совокупность норм, регулирующих процесс принятия и исполнения решений органами ТС и ЕЭП, включая правомочия этих органов.

В соответствии со ст. 8 ДЕЭК «Совет Комиссии осуществляет общее регулирование интеграционных процессов в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, а также общее руководство деятельностью Комиссии», принимая решения консенсусом по совершенствованию нормативно-правовой базы ТС и ЕЭП. Совет также вносит на одобрение ВЕЭС проекты международных договоров, предложения по основным направлениям развития интеграции и дает соответствующие поручения Коллегии (ст. 9 ДЕЭК). Коллегия Комиссии исполняет международные договоры, решения ВЕЭС, а также решения Совета Комиссии и принимает с этой целью необходимые собственные решения (ст. 18 ДЕЭК). При этом решения ВЕЭС, состоящего из трех глав государств (правительств), и решения Совета Комиссии, состоящего из трех заместителей глав правительств, принимаются консенсусом (ст. 8 и 12 ДЕЭК). Решения Коллегии Комиссии, состоящей из девяти членов (по три от каждого государства), принимаются либо консенсусом, либо квалифицированным большинством в 2/3 от общего числа членов Коллегии (ст. 15 и 21 ДЕЭК). Коллегия также готовит проект бюджета Комиссии, направляет его на одобрение Совету, а Совет в свою очередь после одобрения направляет его на утверждение ВЕЭС. Кроме того, Коллегия Комиссии через свои представительства в государствах-членах либо через иные источники информации осуществляет мониторинг исполнения государствами-членами их обязательств, вытекающих из международных договоров, а также решений Комиссии (в прошлом — решений Комиссии Таможенного союза как предшественницы Евразийской экономической комиссии). Если какое-либо государство нарушает или ненадлежащим образом выполняет свои обязательства, то «Коллегия Комиссии решением, принятым двумя третями голосов, направляет Стороне уведомление о необходимости обязательного исполнения соответствующего международного договора и (или) решения Комиссии и устанавливает разумный срок, в течение которого Сторона обязана устранить такое нарушение» (ст. 20 ДЕЭК). В случае если в установленный срок Сторона не исполняет решение, то Коллегия Комиссии передает данный вопрос на рассмотрение Совета Комиссии. Совершенно очевидно, что вряд ли Совет при-

мет решение, имеющее негативные последствия для Стороны, не исполняющей свои обязательства, поскольку наверняка член Совета от этого государства в ранге заместителя главы правительства заблокирует его. Таким образом, уже на этой стадии проявляется неэффективность механизма реализации целей евразийского интеграционного правопорядка. В случае если Совет все-таки примет свое решение в отношении Стороны-нарушительницы и при этом она вновь не исполнит его в установленные сроки, тогда Коллегия от имени Комиссии имеет право обратиться в Суд ЕврАзЭС с соответствующим заявлением, одновременно уведомляя об этом ВЕЭС и Совет Комиссии. Суд ЕврАзЭС по ходатайству заинтересованной Стороны или Коллегии может ввести «разумные временные меры, в том числе обеспечительного характера, в целях обеспечения исполнения решения Суда». В чем заключаются эти «разумные временные меры, в том числе обеспечительного характера», Договор не разъясняет. При этом другие санкции, налагаемые Судом, ни Договором о Евразийской экономической комиссии, ни иные международно-правовые акты в рамках ТС и ЕЭП не предусматривают. Кроме того, не берется во внимание тот факт, что каждое государство обладает иммунитетом, а в рамках правоспособности Суда ЕврАзЭС, определенной соответствующими международными договорами, отсутствуют какие-либо положения о добровольном отказе государств-членов от своего иммунитета. В этой связи норма Договора о Евразийской экономической комиссии о мерах обеспечительного характера в отношении государств-членов без их добровольного согласия на ограничение режима своего (государственного) имущества в подобной ситуации выглядит несколько абсурдно. Таким образом, даже если государство-нарушитель будет привлечено к ответственности перед Судом ЕврАзЭС, оно благополучно ее избежит вследствие отсутствия у Суда должной правоспособности.

В соответствии со ст. 21 ДЕЭК «Коллегия Комиссии принимает решения и рекомендации консенсусом или квалифицированным большинством в две трети голосов от общего числа членов Коллегии Комиссии. Перечень вопросов, решения по которым принимаются консенсусом и квалифицированным большинством, определяется Регламентом». На наш взгляд, подобные нормы в силу их важности должны прописываться в договоре либо в приложении к нему, поскольку речь идет о компетенции Коллегии по принятию определенных решений, а Регламент Евразийской экономической комиссии [12], если систематически толковать Договор, — это документ внутренне-

го характера. Более того, при наличии ссылки на Регламент в последнем тем не менее отсутствуют положения о том, по каким вопросам Коллегия Комиссии принимает свои решения консенсусом. Так, ст. 59 Регламента ЕЭК устанавливает, что «Коллегия принимает решения квалифицированным большинством в 2/3 голосов от общего числа присутствующих членов Коллегии по вопросам, отнесенным Договором к компетенции Коллегии, а также по вопросам, не отнесенным Договором к компетенции Совета». В Приложении к Договору в развернутом виде приведены функции и компетенция Совета, который принимает свои решения только консенсусом. Но о том, какие решения Коллегия принимает консенсусом, ни в Регламенте, ни в Приложении к Договору нет более ни слова. Не определено также соотношение норм Договора и Регламента: из текста прямо не следует, является ли Регламент документом внутреннего характера или это неотъемлемая часть договора.

В соответствии со ст. 18 ДЕЭК Коллегия, постановляя квалифицированным большинством или консенсусом, вырабатывает следующие предложения, направляя затем их Совету:

— проекты решений Совета, на основе которых Совет затем консенсусом принимает свои решения. При этом если консенсус не достигнут, вопрос передается для решения в ВЕЭС (ст. 12 ДЕЭК);

— проекты решений ВЕЭС, на основе которых затем последний принимает свои решения консенсусом;

— проекты международных договоров, которые Совет сначала направляет в ВЕЭС на одобрение, а после одобрения получает право подписывать такие договоры. При этом право подписи международных договоров Комиссия получает только в случае наделения ее таким правом ВЕЭС;

— проекты основных направлений интеграции, которые Совет затем вносит ВЕЭС.

Как уже отмечалось выше, ни в Договоре, ни в Приложении к нему, ни в Регламенте нет положений, определяющих те решения Коллегии, которые должны приниматься консенсусом. Следовательно, напрашивается вывод о том, что все решения Коллегии должны приниматься квалифицированным большинством.

Что же касается самостоятельных властно-распорядительных полномочий Коллегии Комиссии, то они ограничены лишь следующими:

— принимать собственные решения и рекомендации во исполнение международных договоров, решений ВЕЭС и Совета;

— осуществлять мониторинг и контроль за

исполнением Сторонами (государствами-членами) международных договоров, решений ВЕЭС и Комиссии и принимать по итогам контроля соответствующие решения в случаях, если отдельные Стороны не исполняют или ненадлежащим образом исполняют указанные правовые нормы.

Остальные полномочия Коллегии не имеют значения с точки зрения реализации ею своего основного предназначения (ст. 18 ДЕЭК).

Основными полномочиями Совета в соответствии со ст. 9 ДЕЭК являются:

- внесение на одобрение ВЕЭС проектов международных договоров, подписываемых Советом, на основе проектов, подготовленных Коллегией;
- принятие решений по совершенствованию нормативно-правовой базы ТС и ЕЭП на основе предложений Коллегии;
- внесение на утверждение ВЕЭС основных направлений интеграции в рамках ТС и ЕЭП;
- принятие решений об отмене или изменении решений Коллегии в соответствии со ст. 13 ДЕЭК;
- дача поручений Коллегии;
- иные менее значительные полномочия.

Решения Комиссии имеют обязательный характер и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов (п. 1 ст. 5 ДЕЭК). Исходя из анализа Договора, таковыми могут быть только решения Совета, касающиеся совершенствования нормативно-правовой базы, и решения Коллегии во исполнение международных договоров и решений вышестоящих органов, а также ее решения касательно неисполнения отдельными государствами-членами международных договоров, решений ВЕЭС и Совета, которые Коллегия принимает по итогам мониторинга. Однако обязательность и прямое действие этих решений весьма условны, поскольку любое решение Коллегии Комиссии может быть отменено или изменено ее Советом в течение 10 дней с момента его принятия по инициативе любой Стороны или любого члена Совета Комиссии, не согласных с таким решением. Даже если Совет и оставит решение Коллегии в силе, то Сторона, не согласная с таким решением Совета, может добиться его отмены или изменения через ВЕЭС. С этой целью Сторона может обратиться в ВЕЭС в течение 30 дней с момента его принятия Советом. Иначе говоря, Договор предусмотрел даже значительный срок, в течение которого решение может быть отменено или изменено, тем самым еще больше ограничив и без того узкую правоспособность Комиссии (ст. 13 ДЕЭК).

Но это еще не все ограничения. В соответствии с п. 76 Регламента Евразийской эконо-

мической комиссии, утверждаемого ВЕЭС в формате глав государств, Коллегия сама может отменить свое решение, если на него поступило заявление Стороны или члена Совета. Таким образом, анализ показывает, что Коллегия Комиссии фактически неспособна осуществлять свои исполнительные функции и ее роль сводится в основном только к подготовке предложений для Совета и ВЕЭС.

В соответствии с ДЕЭК исполнительная компетенция Комиссии распространяется на следующие сферы:

- таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
- таможенное администрирование;
- техническое регулирование;
- санитарные, ветеринарные и фитосанитарные меры;
- зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин;
- установление торговых режимов в отношении третьих стран;
- статистика внешней и взаимной торговли;
- макроэкономическая политика;
- конкурентная политика;
- промышленные и сельскохозяйственные субсидии;
- энергетическая политика;
- естественные монополии;
- государственные и (или) муниципальные закупки;
- взаимная торговля услугами и инвестициями;
- транспорт и перевозки;
- валютная политика;
- охрана и защита результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации товаров, работ и услуг;
- трудовая миграция;
- финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг);
- иные сферы.

Как видно, перечень вопросов, по которым Комиссия вправе принимать решения, достаточно внушительный и не является исчерпывающим. Кроме того, позитивной новеллой является то, что решения Комиссии в отличие от решений прежних интеграционных исполнительных органов «подлежат непосредственному применению на территориях Сторон» (п. 1 ст. 5 ДЕЭК), т.е. имеют прямое действие. Однако при этом Договором не решен вопрос о соотношении по юридической силе решений Комиссии и норм национального права государств-членов. В дополнение к этому анализ полномочий Совета Комиссии и Коллегии Комиссии по принятию решений, а также анализ содержания, уровня и значения этих реше-

ний для интеграционного процесса и, следовательно, их соотношения по юридической силе позволяют сделать вывод о том, что Совет, призванный в соответствии с Договором обеспечивать баланс национальных интересов, фактически выполняет роль некоего надсмотрщика за Коллегией. Любые решения Коллегии, которые могут противоречить национальным интересам какой-либо Стороны или ограничивать ее суверенитет, могут быть заблокированы Советом (ст. 13 ДЕЭК). В такой ситуации вряд ли можно говорить о Комиссии как о наднациональном органе, а заявленные в базовых интеграционных документах цели вряд ли достижимы.

Таким образом, анализ полномочий Совета и Коллегии Комиссии приводит к выводу о недостаточности правовых ресурсов у обоих «этажей» данного так называемого наднационального органа, не позволяющей им принимать полноценные решения, имеющие приоритет над национальным законодательством Сторон и направленные на реализацию целей интеграционного правопорядка. Уже на данной стадии анализа становится очевидным, что Комиссия не обладает достаточной правоспособностью для реализации целей евразийского интеграционного правопорядка.

Что касается правоспособности Суда ЕврАзЭС, то его функции на основании Соглашения между СНГ и ЕврАзЭС от 03.03.2004 [13] вплоть до 31.12.2011 выполнял Экономический Суд СНГ, а с 01.01.2012 к работе приступил самостоятельный Суд ЕврАзЭС. В его компетенцию в соответствии со ст. 13 Статута Суда ЕврАзЭС [14], утвержденного решением Межгоссовета/ВЕЭС от 05.07.2010, входят следующие вопросы:

- обеспечение единообразного применения Договора об учреждении ЕврАзЭС и других действующих в рамках Сообщества международных договоров и принимаемых органами ЕврАзЭС решений;

- рассмотрение споров экономического характера, возникающих между Сторонами по вопросам реализации решений органов ЕврАзЭС и положений договоров, действующих в рамках ЕврАзЭС;

- осуществление толкования международных договоров в рамках ЕврАзЭС и решений органов ЕврАзЭС.

В связи с формированием Таможенного союза Суд:

- рассматривает дела о соответствии актов органов ТС договорам, составляющим договорно-правовую базу ТС;

- рассматривает дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов ТС;

- дает толкование международных догово-

ров, составляющих договорно-правовую базу ТС, актов, принятых органами ТС;

- разрешает споры между Комиссией ТС (ЕЭК) и государствами-членами ТС, а также между государствами-членами по выполнению ими обязательств, принятых в рамках ТС.

К ведению Суда могут быть отнесены и иные споры, разрешение которых предусмотрено международными договорами в рамках ЕврАзЭС и ТС. При этом в соответствии со ст. 14 Статута Суда ЕврАзЭС истцами в таких спорах могут выступать государства, являющиеся членами соответственно ЕврАзЭС или ТС, органы ЕврАзЭС и ТС и хозяйствующие субъекты государств-членов. Граждане же этих государств, в интересах которых по большому счету и производится интеграция, в отличие от граждан ЕС лишены права оспаривать решения и действия (бездействие) интеграционных органов в Суде ЕврАзЭС.

Исходя из анализа Договора о Евразийской экономической комиссии, Статута Суда ЕврАзЭС, а также Договора об обращении в Суд ЕврАзЭС хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним от 09.12.2010 Суд может принимать лишь следующие обязательные решения:

- 1) о соответствии или несоответствии оспариваемых решений Комиссии или отдельных их положений международным договорам в рамках ТС и ЕЭП. В этой ситуации Суд признает оспариваемое решение либо соответствующим, либо не соответствующим международным договорам. В последнем случае Суд отменяет решение Комиссии или его отдельные положения или обязывает Комиссию привести это решение (его отдельные положения) в соответствие с международными договорами. Санкции в отношении должностных лиц Комиссии, допустивших принятие неправомерного решения, или санкции имущественного характера в отношении Комиссии правоспособностью Суда не предусматриваются;

- 2) о соответствии или несоответствии оспариваемых действий (бездействия) Комиссии международным договорам в рамках ТС и ЕЭП. В этой ситуации своим решением Суд признает действия (бездействие) Комиссии соответствующими или несоответствующими международным договорам. В последнем случае Суд только констатирует неправомерность действий (бездействия) Комиссии, но никаких санкций, даже если истец в данном споре понес убытки в результате неправомерных действий (бездействия) ответчика, применить не может;

- 3) о толковании норм международных договоров, составляющих договорно-правовую базу ТС и ЕЭП, а также актов, принятых органами

ТС и ЕЭП, по запросу высших судебных органов государств-членов;

4) о невыполнении государством-членом своих обязательств по международным договорам в рамках ТС и ЕЭП, а также решений ВЕЭС и Комиссии;

5) по спорам экономического характера, возникающим на основании международных договоров и решений в рамках ЕврАзЭС.

В соответствии с п. 2 ст. 20 Статута Суда ЕврАзЭС, в случае неисполнения решения Суда в установленный срок вопрос передается на рассмотрение Межгоссовета/ВЕЭС на уровне глав государств. Однако представляется, что и в Межгоссовете/ВЕЭС данный вопрос вряд ли найдет свое справедливое решение, учитывая единогласный порядок принятия решений в Межгоссовете/ВЕЭС.

Как видно, правоспособность Суда ЕврАзЭС весьма ограничена. Кроме того, как уже отмечалось выше, международно-правовыми документами и в рамках ЕврАзЭС, и в рамках ТС и ЕЭП никаких юрисдикционных санкций в отношении государств-членов, Комиссии или ее должностных лиц, допустивших принятие неправомερных актов или неправомερные действия (бездействия), не предусмотрено, а убытки, понесенные хозяйствующими субъектами в результате таких решений или действий (бездействия), также не подлежат возмещению (п. 4 ст. 11 Договора об обращении в Суд ЕврАзЭС хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним от 09.12.2010 [9]). Следовательно, напрашивается вывод о недостаточности правоспособности Суда ЕврАзЭС для реализации целей евразийского интеграционного правопорядка.

Таким образом, анализ показал, что в основу евразийского интеграционного права положены цели регулирования, отражающие узкую заинтересованность участвующих государств сугубо в экономическом развитии, при этом оставлены без внимания иные, не менее важные, аспекты общественного развития, а органы ТС и ЕЭП, созданные в обеспечение этих целей и всего евразийского интеграционного правопорядка, не обладают для этого достаточной правоспособностью.

Теперь проанализируем реальные возможности органов ТС и ЕЭП по достижению целей евразийского интеграционного правопорядка, т.е. их фактическую дееспособность. Как уже отмечалось, Комиссия состоит из двух «этажей» управления: Совета («верхний этаж») и Коллегии («нижний этаж»). Совет представлен тремя заместителями глав правительств и правомочен заседать и принимать свои решения только при наличии всех трех членов (ст. 10

ДЕЭК). В соответствии со ст. 12 ДЕЭК решения Совета принимаются консенсусом. При этом если консенсус не достигнут, вопрос передается для решения ВЕЭС. В соответствии со ст. 10 ДЕЭК любой член Совета может инициировать заседание Совета или его повестку, а также в соответствии со ст. 13 ДЕЭК отмену или изменение решения Коллегии в течение 10 дней с момента его принятия. Таким образом, каждый член Совета реализует в этом органе национальные интересы своего государства соответственно инструкции «своего» государственного руководства. Поэтому, как видно, дееспособность данного органа полностью определяется тем, достигнуто ли согласие между лидерами государств по рассматриваемому в Совете вопросу.

Коллегия Комиссии состоит из девяти членов, в число которых входит и Председатель (по три члена от каждого государства) (ст. 14 и 15 ДЕЭК). В соответствии со ст. 15 ДЕЭК они должны быть «независимы от государственных органов и должностных лиц Сторон и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или официальных лиц Сторон». Председатель и остальные члены Коллегии «назначаются на четыре года с возможным продлением полномочий решением ВЕЭС на уровне глав государств» (ст. 15 ДЕЭК). Предусмотрена ротация Председателя поочередно в порядке русского алфавита по наименованию государства. Члены Коллегии не вправе совмещать свою службу с иной оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности, в течение всего срока полномочий. В случае нарушения данных ограничений, а также недобросовестного исполнения своих должностных обязанностей, член Коллегии может быть отозван **«своим» государством** в соответствии со ст. 17 ДЕЭК. Кроме того, полномочия члена Коллегии могут быть досрочно прекращены решением ВЕЭС **по представлению государства его гражданства**. При этом в договоре не указаны основания, по которым государство может просить ВЕЭС о досрочном прекращении полномочий одного из «своих» членов Коллегии. Разумеется, что в такой ситуации члены ВЕЭС не будут противиться «суверенному» желанию их коллеги. Другими словами, в случае слишком независимого от «своего» государства поведения какого-либо члена Коллегии соответствующее государство всегда имеет возможность под любым предлогом освободить «своего» назначенца от должности и лишить его тех социальных льгот и преимуществ, которые предусматриваются как национальным законодательством, так и международными договорами для лиц с подобным международным статусом. Как пред-

ставляется, факты недобросовестности и других нарушений, не совместимых со статусом члена Коллегии, должен устанавливать только Председатель Коллегии, и только он, на наш взгляд, должен иметь право решать в подобных случаях судьбу своего подчиненного, вплоть до освобождения его от должности, если речь идет о Коллегии как независимом, самостоятельном и достаточно дееспособном наднациональном органе управления интеграционными процессами.

На основании п. 58 Регламента Евразийской экономической комиссии, заседание Коллегии правомочно, если на нем присутствуют 2/3 от общего количества членов Коллегии (т.е. 6 членов из 9), но при условии участия как минимум одного члена от каждого государства. Если же данное требование не выполнено, Коллегия не вправе заседать и принимать свои решения. Возникает вопрос: если члены Коллегии должны действовать независимо от государств своего гражданства, для чего тогда устанавливается обязательное требование наличия как минимум одного представителя от каждого государства? Данное обстоятельство наводит на мысль о скрытой зависимости членов Коллегии от инструкций со стороны «своих» государств, поскольку при таком порядке принятия решений, а также назначения на должность и освобождения от нее каждое государство имеет возможность не только косвенно, но и прямо влиять на позицию «своих» членов Коллегии, несмотря на то что Договор о Евразийской экономической комиссии формально обязывает их быть независимыми.

На основании п. 71 Регламента Евразийской экономической комиссии члены Коллегии обязаны участвовать в заседаниях Коллегии только лично, и передача голосов (как, скажем, в Совете ЕС) не предусмотрена. В исключительных случаях, когда член Коллегии отсутствует по уважительной причине (болезнь, командировка, отпуск, иное), допускается участие в заседании вместо отсутствующего члена Коллегии директора компетентного департамента, но при наличии письменно изложенной позиции отсутствующего члена по рассматриваемому вопросу. Тем не менее голос заменяющего директора департамента не учитывается при голосовании. Другими словами, нежелательное для определенного государства решение Коллегии может быть заблокировано отсутствием членов Коллегии от данного государства «по уважительной причине». Учитывая то, что члены Коллегии реально зависимы от «своих» государств, а также то, что в соответствии с п. 63 Регламента Евразийской экономической комиссии председатель Коллегии должен информировать государства и членов Коллегии об очередной

повестке дня заседания за 15 дней, полагаем, что этого срока вполне достаточно для того, чтобы государства могли дать необходимые инструкции «своим» членам Коллегии.

Таким образом, фактическая дееспособность Коллегии весьма относительна и определяется тем, насколько будут совпадать национальные и общесоюзные интересы интеграционного развития.

Фактическую дееспособность Суда ЕврАзЭС реализовывать свои договорные функции можно определить, исходя из анализа порядка принятия Судом своих решений, а также порядка назначения судей на должности и освобождения от них. В соответствии со ст. 3 Статута Суда ЕврАзЭС, в состав Суда входят по два судьи от каждого участвующего государства, и срок их полномочий определен в шесть лет. Судьи назначаются и освобождаются Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС по представлению Межгоссовета/ВЕЭС на уровне глав государств. Продление полномочий не предусмотрено, хотя формально Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС при наличии представления на действующих судей со стороны Межгоссовета/ВЕЭС может их переназначить. В соответствии с п. 3 ст. 5 Статута полномочия судей могут прекращаться по следующим основаниям:

- а) прекращение деятельности Суда;
- б) истечение срока полномочий судьи;
- в) письменное заявление судьи об отставке;
- г) письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам (требуется дополнительное рассмотрение);
- д) неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи;
- е) занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи;
- ж) утраты судьей гражданства Стороны, от которой он был назначен;
- з) совершение судьей серьезного проступка, не совместимого с высоким статусом судьи;
- и) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;
- к) вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;
- л) смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим либо безвестно отсутствующим.

Формально судья должен быть независим от «своего» государства, политических партий, движений, территорий, этнических, социаль-

ных и религиозных групп, а также отдельных лиц. Кроме того, судьи не вправе заниматься любой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, творческой и преподавательской (п. 1 ст. 6 Статута Суда ЕврАзЭС). Судья также «не может участвовать в разрешении какого-либо дела, в котором он ранее участвовал в качестве представителя, поверенного или адвоката одной из сторон, или члена национального или международного суда, следственной комиссии или в каком-либо ином качестве» (п. 2 ст. 6 Статута Суда ЕврАзЭС). Наличие данных обстоятельств является основанием для отвода (самоотвода) судьи. Кроме того, в соответствии со ст. 7 Статута Суда ЕврАзЭС, «на судей Суда и членов их семей распространяются привилегии и иммунитеты, предоставляемые должностным лицам органов ЕврАзЭС в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Евразийского экономического сообщества от 31 мая 2001 года. При необходимости дополнительный объем привилегий и иммунитетов для судей может быть установлен соглашением Сторон».

В соответствии со ст. 15 Статута Суда, судебное заседание считается правомочным при условии присутствия на нем не менее одного судьи от каждого государства, а в соответствии с п. 4 статьи 6 Регламента Суда при рассмотрении споров в рамках ТС и ЕЭП должны присутствовать все судьи от государств-членов ТС и ЕЭП. При рассмотрении споров в рамках ЕврАзЭС дела разрешаются Судом в составе Пленума с участием всех судей, решение по нему окончательно и обжалованию не подлежит. Рассмотрение споров в рамках ТС и ЕЭП осуществляется Большой Коллегией в составе всех шести судей — граждан государств-членов ТС и ЕЭП. Однако в этом случае до представления иска в Суд требуется обязательное предварительное обращение в Комиссию Таможенного союза (в настоящее время — Евразийскую экономическую комиссию). Только если Комиссия в течение двух месяцев с момента обращения не предпримет необходимых мер по поступившему обращению, заинтересованная сторона вправе обратиться в Суд.

Решение Суда принимается большинством голосов открытым голосованием путем поименного опроса судей. Отказ от голосования не допускается. Голос Председателя Суда — последний и решающий.

Анализ дееспособности Суда ЕврАзЭС позволяет говорить о его достаточно широких фактических возможностях реализовывать свое договорное предназначение, однако при ограниченной правоспособности Суда, рассмотренной выше, эти возможности практически теряют свой смысл.

Высший Евразийский экономический совет (ВЕЭС), представленный главами государств (правительств), в сущности решает любые вопросы в рамках функционирования ТС и ЕЭП, в том числе и вопросы наделяния необходимой право- и дееспособностью Евразийской экономической комиссии и Суда ЕврАзЭС. Поэтому ограниченная правоспособность Комиссии и Суда при консенсусном порядке принятия решений в ВЕЭС может свидетельствовать только об одном — нежелании или неготовности лидеров государств на данном этапе развития интеграции передавать Комиссии и Суду необходимые для эффективного управления интеграционными процессами правовые и иные ресурсы.

Сам ВЕЭС как высший орган ТС и ЕЭП способен не только принимать, но и реализовывать любые свои решения, если только его лидеры государств-членов будут желать этого. Учтывая, что члены Совета Комиссии в ранге заместителей глав правительств подчинены своим главам государств, а члены Коллегии фактически являются назначенцами и проводниками интересов «своих» государств и также находятся под их контролем, реализация принятого решения на территории соответствующего государства при наличии достаточной на то политической воли его лидера в принципе неизбежна. Если же международные договоры или решения органов ТС и ЕЭП не исполняются на территории государства, это может означать только одно: нет соответствующей политической воли его исполнять. Поэтому любые причины недостаточной эффективности деятельности любого органа ТС и ЕЭП кроются только в желании того или иного лидера исполнять принятые при всеобщем согласии и совместно с другими лидерами решения.

Очевидно, что фактическую дееспособность органов ТС и ЕЭП определяют еще и их бюджетно-финансовые возможности. В соответствии с международно-правовыми документами в рамках ЕврАзЭС и ТС и ЕЭП, единственными источниками, из которых финансируется деятельность органов ТС и ЕЭП, являются взносы государств-членов. При этом если ВЕЭС и Совет Комиссии относительно независимы от этих взносов, то для Коллегии Комиссии и Суда ЕврАзЭС любое приостановление финансирования, к примеру, вследствие возможного экономического кризиса, и в особенности со стороны России, может привести к параличу их деятельности. Представляется, что ТС и ЕЭП следовало бы перейти по примеру ЕС к формированию собственных бюджетных ресурсов.

Как показал анализ, фактическая дееспособность ВЕЭС, а также Комиссии и Суда

ЕврАзЭС зависит от индивидуальной позиции каждого лидера государства-члена по рассматриваемому в соответствующий момент проекту решения. Совокупная дееспособность институциональной системы ТС и ЕЭП в реализации целей евразийского интеграционного правопорядка, таким образом, практически полностью определяется тем, насколько интеграционные взгляды лидеров государств-членов будут совпадать в настоящее время и в будущем. Учитывая разное видение лидерами государств преимуществ для своих стран от интеграции и вытекающие отсюда различающиеся национальные интересы интеграционного развития, которые в итоге приводят к значительной потере дееспособности ВЕЭС, а значит, и всех органов ТС и ЕЭП, можно сделать вывод о том, что для появления единой позиции лидеров по большинству вопросов необходима прежде всего единая интеграционная идеология, объединяющая интересы не только государственно-политических элит, но и всего населения интегрирующихся государств, включая все его отдельные этнические и территориальные группы.

Ввиду того, что реализация целей евразийского интеграционного правопорядка не обеспечена достаточной право- и дееспособностью его институциональной системы, а сама институциональная система ТС и ЕЭП начала функционировать только с 2010 года, нет смысла, на наш взгляд, рассматривать эффективность норм евразийского права и эффективность деятельности органов ТС и ЕЭП. Кроме того, на сегодняшний день просто отсутствует практика Суда ЕврАзЭС, вернее сказать, рассмотрено только одно дело и принято к рассмотрению еще одно, поскольку, несмотря на свое формальное учреждение в 2000 году, Суд фактически начал работать только спустя 12 лет. Его первое решение вынесено 5 сентября 2012 года — о признании несоответствующим международным договорам в рамках ТС и ЕЭП пункта 1 Решения Комиссии Таможенного союза № 335 от 17.08.2010 «О проблемных вопросах, связанных с функционированием единой таможенной территории, и практике реализации механизмов Таможенного союза».

Полагаем, что основными причинами отсутствия такой практики являются следующие:

— ограниченная правоспособность (компетенция) Суда ЕврАзЭС;

— в отличие от европейского интеграционного правопорядка в условиях евразийского правопорядка истцами в спорах могут выступать только государства-члены, органы ЕврАзЭС или ТС и ЕЭП и так называемые хозяйствующие субъекты, а люди, в интересах которых по большому счету осуществляется

интеграция, а также «нехозяйствующие» юридические лица истцами в Суде ЕврАзЭС выступать не могут.

Таким образом, главный вывод заключается в констатации неопределенности, зыбкости и аморфности евразийского интеграционного правопорядка, что в свою очередь свидетельствует об отсутствии у лидеров государств-членов ясного, четкого, а главное — единого стратегического видения целей интеграции. В ситуации, когда интеграция строится по принципу «начнем с экономики, а там посмотрим, к чему это приведет», мы можем прийти к выводу о нецелесообразности такой интеграции.

Список литературы

1. Акулов Д.М. Евразийская экономическая интеграция в рамках СНГ (международно-правовые аспекты) // Евразийский юридический журнал. 2012. № 5.

2. Байльдинов Е.Т. Евразийская интеграция: проблемы и ориентиры развития // Общество и экономика. 2011. № 4-5. С. 159—171.

3. Договор о Евразийской экономической комиссии от 18.11.2011. URL: www.ippe.ru/nd/exp-cont/sb2/evraz/dogevr.htm (дата обращения 25.01.2014).

4. Договор о Европейском Союзе (в редакции Лиссабонского Договора). URL: www.eulaw.ru/treaties/teu (дата обращения 25.01.2014).

5. Договор о Комиссии Таможенного союза от 06.10.2007 (утратил силу с 02.02.2012). URL: www.tsouz.ru/About/KTS/Pages/37.aspx (дата обращения 25.01.2014).

6. Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 06.10.2007. URL: www.base.consultant.ru/cons/cqi/online.cqi?req=doc;base=LAW;n=93361 (дата обращения 25.01.2014).

7. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26.02.1999. URL: www.bestpravo.ru/federalnoje/jb-normy/p6g.htm (дата обращения 25.01.2014).

8. Договор о функционировании Европейского Союза. URL: www.eulaw.ru/treaties/tfeu (дата обращения 25.01.2014).

9. Договор об обращении в Суд ЕврАзЭС хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним от 09.12.2010. URL: www.bestpravo.ru/federalnoje/bz-gosudarstvo/w5g.htm (дата обращения 25.01.2014).

10. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10.10.2000 (с изменениями от 25.01.2006 и 06.10.2007). URL: www.evrazes.com/about/vspom/comission/view/14 (дата обращения 25.01.2014).

11. Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества. URL: www.eulaw.ru/treaties/lisbon (дата обращения 25.01.2014).

12. Регламент Евразийской экономической комиссии. URL: www.alt.ru/show_orders.php?action=view&filename=11sm0001 (дата обращения 25.01.2014).

13. Соглашение между Содружеством Независимых Государств и Евразийским Экономическим Сообществом «О выполнении Экономическим Судом СНГ функций Суда ЕврАзЭС» от 03.03.2004. URL: www.worldcourts.com/eccis/rus/conventions/

2004.03.04_Agreement_CIS-EEU.htm (дата обращения 25.01.2014).

14. Статут Суда ЕврАзЭС. URL: www.bestpravo.ru/federalnoje/bz-instrukcii/u6b.htm (дата обращения 25.01.2014).

15. Ярышев С.Н. Единое экономическое пространство в системе международного экономического права. — М., 2010.

The Problems of the Eurasian Integration Legal Order

Ergali T. Bayldinov,

Cand. in Economics, Assoc. Prof. of Dept. of Constitutional and International Law in Novosibirsk State Technical University,
Assoc. Prof. of Dept. of International Law in Novosibirsk State University
Russia, Novosibirsk
ergali.06@mail.ru

The paper is dedicated to the analysis of the problems of the so called Eurasian Integration Legal Order, including the legal status of the governing bodies of the Customs Union and Common Economic Space of Belarus, Kazakhstan and Russia.

Keywords: Eurasian integration legal order, Eurasian economic commission, Customs Union, Common economic space, supranational bodies and acts, legal ability, actual ability.

References

1. Akulov D.M. Evraziiskaia ekonomicheskaia integratsiia v ramkakh SNG (mezhdunarodno-pravovye aspekty) // Evraziiskii iuridicheskii zhurnal. 2012. № 5.

2. Bail' dinov E.T. Evraziiskaia integratsiia: problemy i orientiry razvitiia // Obshchestvo i ekonomika. 2011. № 4-5. S. 159—171.

3. Dogovor o Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii ot 18.11.2011. URL: www.ippe.ru/nd/expcont/sb2/evraz/dogevr.htm (дата обращения 25.01.2014).

4. Dogovor o Evropeiskom Soiuzе (v redaktsii Lissabonskogo Dogovora). URL: www.eulaw.ru/treaties/teu (дата обращения 25.01.2014).

5. Dogovor o Komissii Tamozhennogo soiuzа ot 06.10.2007 (utratil silu s 02.02.2012). URL: www.tsouz.ru/About_KTS/Pages/37.aspx (дата обращения 25.01.2014).

6. Dogovor o sozdanii edinoi tamozhennoi territorii i formirovanii tamozhennogo soiuzа ot 06.10.2007. URL: www.base.consultant.ru/cons/cqi/online.cqi?req=doc;base=LAW;n=93361 (дата обращения 25.01.2014).

7. Dogovor o Tamozhennom soiuzе i Edinom ekonomicheskom prostranstve ot 26.02.1999. URL: www.bestpravo.ru/federalnoje/jb-normy/p6g.htm (дата обращения 25.01.2014).

8. Dogovor o funktsionirovanii Evropeiskogo Soiuzа. URL: www.eulaw.ru/treaties/tfeu (дата обращения 25.01.2014).

9. Dogovor ob obrashchenii v Sud EvrAzES khoziaistvuiushchikh sub"ektov po sporam v ramkakh Tamozhennogo soiuzа i osobennostiakh sudoproizvodstva po nim ot 09.12.2010. URL: www.bestpravo.ru/federalnoje/bz-gosudarstvo/w5g.htm (дата обращения 25.01.2014).

10. Dogovor ob uchrezhdenii Evraziiskogo ekonomicheskogo soobshchestva ot 10.10.2000 (s izmeneniami ot 25.01.2006 i 06.10.2007). URL: www.evrazes.com/about/vspom/commission/view/14 (дата обращения 25.01.2014).

11. Lissabonskii dogovor, izmeniaushchii Dogovor o Evropeiskom Soiuzе i Dogovor ob uchrezhdenii Evropeiskogo Soobshchestva. URL: www.eulaw.ru/treaties/lisbon (дата обращения 25.01.2014).

12. Reglament Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii. URL: www.alt.ru/show_orders.php?action=view&filename=11sm0001 (дата обращения 25.01.2014).

13. Soglashenie mezhdru Sodruzhestvom Nezavisimykh Gosudarstv i Evraziiskim Ekonomicheskim Soobshchestvom «O vypolnenii Ekonomicheskim Sudom SNG funktsii Suda EvrAzES» ot 03.03.2004. URL: www.worldcourts.com/eccis/rus/conventions/

2004.03.04_Agreement_CIS-EEU.htm (дата обращения 25.01.2014).

14. Statut Suda EvrAzES. URL: www.bestpravo.ru/federalnoje/bz-instrukcii/u6b.htm (дата обращения 25.01.2014).

15. Iaryshev S.N. Edinoe ekonomicheskoe prostranstvo v sisteme mezhdunarodnogo ekonomicheskogo prava. — М., 2010.