

© 2014 г.

Ергали Байльдинов

кандидат экономических наук

доцент Новосибирского государственного

технического университета

(e-mail: ergali.06@mail.ru)

ДОГОВОР О ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ: КАК ОПРАВДАТЬ НАДЕЖДЫ?

В статье анализируется заключенный 29 мая 2014 г. в Астане Договор о Евразийском экономическом союзе. Автор приходит к выводу, что новая международно-правовая модель евразийской интеграции, воплощенная в Договоре, явно недостаточно ориентирована на формирование эффективного интеграционного объединения.

Ключевые слова: Договор о Евразийском экономическом союзе (ДЕАЭС), Высший Евразийский экономический совет (ВЕЭС), Евразийский межправительственный совет (ЕМС), Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), Положение о Евразийской экономической комиссии, Совет Комиссии, Коллегия Комиссии, Суд Союза, Суд ЕврАзЭС.

29 мая 2014 г. в Астане был заключен Договор о Евразийском экономическом союзе, позиционируемый в СМИ, а также в политических кругах и экспертном сообществе как очередной этап евразийской интеграции. Однако анализ текста Договора позволяет сделать однозначный вывод, что у лидеров интегрирующихся государств до сих пор нет единого и четкого видения того, для чего нужна интеграция, каким в этой связи должен быть Союз и как его строить. Цели ДЕАЭС, как и цели предыдущих, но благополучно канувших в Лету интеграционных договоров, указывают на то, что общие интересы объединяющихся государств по-прежнему узко ограничены лишь решением отдельных проблем хозяйственного взаимодействия и улучшения условий для обеспечения экономического роста своих стран. Отсутствует комплексный подход к развитию интеграционного взаимодействия. Нет четкой ориентации на всестороннюю увязку национальных интересов, не говоря уже о недоработанности институционных механизмов. Остаются вне поля зрения многие не менее важные аспекты общественно-го благополучия. Часто они учитываются лишь в виде общераспространенной фразы «в целях повышения жизненного уровня населения» (ст. 4 ДЕАЭС). Этим ДЕАЭС отличается от учредительных Договоров Европейского союза, где много внимания уделяется гармонизации интересов участвующих стран, их правам, социальным аспектам интеграционных процессов, затрагивающих конкретных людей.

Ст. 4 ДЕАЭС определяет в качестве основных следующие цели формирующегося Союза:

- создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения;
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза;
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Кроме того, частично цели евразийской интеграции прописаны в преамбуле ДЕАЭС: «...желая укрепить солидарность и углубить сотрудничество между своими народами при уважении их истории, культуры и традиций, ...движимые стремлением укрепить экономики государств – членов Евразийского экономического союза и обеспечить их гармоничное развитие и сближение, а также гарантировать устойчивый рост деловой активности, сбалансированную торговлю и добросовестную конкуренцию...».

Как видно, указанные цели размыты, сформулированы настолько обще, что не ориентируют на необходимость выработки четких конкретных решений. Они не очень понятны людям, которые не видят в них своих интересов. Населению должно быть понятно, во имя чего, например, надо проводить «скоординированную или согласованную политику» (ст. 5 ДЕАЭС) и почему нельзя достичь «повышения жизненного уровня населения» собственно национальной политикой, без создания единого рынка. Кроме того, из текста ДЕАЭС абсолютно непонятно, в чем разница между скоординированной и согласованной политикой. Вот как определяет эти понятия ст. 2 Договора:

- «скоординированная политика» – политика, предполагающая осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, необходимых для достижения целей Союза, предусмотренных настоящим Договором;
- «согласованная политика» – политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах, предполагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза, в такой степени, которая необходима для достижения целей Союза, предусмотренных настоящим Договором».

Политические элиты интегрирующихся государств не определили в Договоре базовых категорий прав и интересов своих народов. По существу определенные в данном Договоре цели являются всего лишь методами достижения более важных, фундаментальных, но так и не раскрытых целей. Эти и другие обстоятельства нужно учитывать уже сейчас, чтобы предот-

вратить низкую эффективность интеграционного проекта. Пока же интеграция осуществляется на ощупь, вслепую, по принципу «начнем, а там посмотрим».

Таким образом, анализ целей ДЕАЭС позволяет говорить о том, что реальной комплексной программы интеграции нет по-прежнему. Не случайны проявления скепсиса не только у экспертов, но и у населения. Появляется обоснованный или необоснованный критический настрой. К примеру, многие граждане России видят в такой интеграции прежде всего возможность для бесконтрольной трудовой миграции. Казахстанское население, видя значительный рост цен с созданием Таможенного союза, а также ограничения на свободный ввоз казахстанских товаров на российскую территорию, в то время когда российские товары свободно ввозятся в Казахстан, считает, что членство в Евразийском экономическом союзе далеко не во всем соответствует интересам Казахстана. Белорусская оппозиция пугает свое население поглощением Беларуси Россией. В силу названных и иных причин, а также в результате низкой эффективности бывших интеграционных структур, возникают обоснованные сомнения в эффективности нынешней международно-правовой модели, в рамках которой создан и функционирует Таможенный союз и Единое экономическое пространство¹, а теперь и Евразийский экономический союз.

В интеграционных документах, на наш взгляд, на основе базовых целей должны вырабатываться принципы, методы и механизмы их достижения, а также собственно экономико-правовая «конструкция» Союза. Нужно, чтобы цели и принципы интеграции (наряду с методами и механизмами их реализации, включая международно-правовую модель Союза) разделялись и поддерживались населением объединяющихся государств.

Теперь проанализируем, как обеспечены декларируемые цели и принципы ДЕАЭС механизмами реализации и обеспечены ли они ими вообще.

Обеспечивают реализацию целей и принципов евразийской интеграции следующие органы управления Евразийским экономическим союзом (далее – ЕАЭС):

- *Высший Евразийский экономический совет (ВЕЭС)* – высший орган ЕАЭС в составе глав государств, который принимает важнейшие стратегические решения на основе единогласия (консенсуса), включая выражение согласия на обязательность заключенных от имени Союза международных договоров;

¹ Автор не разделяет оптимизма С. Ярышева по поводу перспектив наднационального механизма в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. См. Ярышев С.Н. Единое экономическое пространство в системе международного экономического права. М., 2010. С. 150.

- *Евразийский межправительственный совет (далее – ЕМС)*, представленный главами правительств, который принимает свои решения также на основе консенсуса. Ранее в соответствии с утрачивающим силу с момента вступления в силу ДЕАЭС Договором о Евразийской экономической комиссии главы правительств входили в состав ВЕЭС и представляли в нем второй уровень принятия решений на основе решений глав государств;
- *Евразийская экономическая комиссия (далее – ЕЭК или Комиссия)* – в соответствии с п. 1 ст. 18 ДЕАЭС «постоянно действующий регулирующий орган Союза», состоящий из двух «этажей» управления: Совета Комиссии и Коллегии Комиссии. Основными задачами Комиссии в соответствии с п. 1 Положения о ЕЭК «являются обеспечение условий функционирования и развития Союза, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Союза». Ранее в соответствии с утрачивающим силу Договором о ЕЭК (с момента вступления в силу ДЕАЭС) Комиссия определялась как наднациональный орган. В новом Договоре о ЕАЭС отсутствуют какие бы то ни было положения о наднациональных органах, равно как и само понятие «наднациональность».

В соответствии с ДЕАЭС решения и распоряжения ВЕЭС, состоящего из трех глав государств, решения и распоряжения ЕМС, состоящего из трех глав правительств, а также решения, распоряжения и рекомендации Совета Комиссии, состоящего из трех заместителей глав правительств, принимаются консенсусом (ст. 13 и 17 ДЕАЭС и п. 29 Положения о ЕЭК). В соответствии со ст. 18 ДЕАЭС решения, распоряжения и рекомендации Коллегии Комиссии, состоящей из равного количества членов от каждого государства, принимаются либо квалифицированным большинством в 2/3 от общего числа членов Коллегии, либо консенсусом (по так называемым «чувствительным вопросам»). «Чувствительность» вопроса, а также их перечень определяется в соответствии с п. 2 ст. 45 ДЕАЭС Советом Комиссии и утверждается ВЕЭС:

- *Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд Союза)* – в соответствии с п. 1 ст. 19 ДЕАЭС «постоянно действующий судебный орган Союза».

«Органы Союза, как гласит п. 2 ст. 8 ДЕАЭС, действуют в пределах полномочий, которые предоставлены им настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза».

В соответствии с п. 1 ст. 6 ДЕАЭС, «Право Союза составляют:

- настоящий Договор;
- международные договоры в рамках Союза;
- международные договоры Союза с третьей стороной;

- решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза.

Решения Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством».

Анализ п. 1 ст. 6 ДЕАЭС сразу выявляет наличие следующих юридических нестыковок и противоречий. Во-первых, в перечне решений и распоряжений ВЕЭС, ЕМС и ЕЭК, принятых в рамках их полномочий, предусмотренных ДЕАЭС и международными договорами в рамках Союза, почему-то «забыты» решения и распоряжения, принимаемые органами Союза в рамках полномочий, предусматриваемых международными договорами с третьими сторонами. В результате получается, что если какой-либо из органов Союза примет решение на основании полномочий, предоставляемых международным договором с третьей стороной, то такое решение не будет являться правовым актом Союза и, следовательно, не будет обязательным для исполнения. Во-вторых, из второго абзаца данного пункта следует, что решения ВЕЭС и ЕМС не имеют прямого действия на территориях государств-членов и, возможно, в соответствии с национальным законодательством, будут требовать издания внутригосударственного имплементационного акта. Однако при этом п. 13 Положения о ЕЭК гласит о том, что «решения Комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов». Т. е. получается, что решения ВЕЭС и ЕМС при их более приоритетной по сравнению с решениями Комиссии юридической силе в соответствии с п. 4 ст. 6 ДЕАЭС не имеют прямого действия на территориях государств-членов, а решения Комиссии в соответствии с п. 13 Положения о ЕЭК, являющегося неотъемлемой частью ДЕАЭС, имеют прямое действие, но при этом последние, как будет показано ниже, могут быть отменены или изменены по инициативе заинтересованного государства-члена (п. 30 Положения о ЕЭК). Иначе говоря, если какое-либо государство-член не захочет придать законную силу решениям ВЕЭС или ЕМС на своей территории, то такие решения могут стать по желанию этого государства пустыми декларациями, а решения Комиссии в соответствии с п. 30 Положения о ЕЭК – отменены или изменены.

В сравнении с тем, что было прописано в аналогичной статье проекта ДЕАЭС (см. ст. 7 проекта ДЕАЭС)¹, данное положение, безусловно, шаг назад в интеграционном строительстве, свидетельствующий о неуверенно-

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (Проект) // www.economy.gov.ru

сти лидеров государств-членов в виду отсутствия у них четкого видения целей интеграции и соответствующей этим целям международно-правовой модели будущего Союза. Для сравнения, вот какую редакцию имело данное положение в п. 2 ст. 7 проекта ДЕАЭС: «2. Правовые акты Союза подлежат обязательному применению, имеют прямое действие на территориях государств-членов и обладают приоритетом по отношению к законодательству государств-членов, за исключением случаев, предусмотренных п. 4 настоящей статьи»¹.

Позитивным в ДЕАЭС, на наш взгляд, является то, что данный Договор сохранил преимущество норм утрачиваемого силу Договора о ЕЭК в части сферы исключительной компетенции ЕЭК, а также обязательной юридической силы решений Комиссии для государств-членов, которые «подлежат непосредственному применению на территориях Сторон» (п. 13 Положения о ЕЭК), т. е. имеют прямое действие. Однако при этом ДЕАЭС так и не решил вопрос о соотношении по юридической силе решений Комиссии и норм национального права государств-членов.

Другой положительной новеллой ДЕАЭС, на наш взгляд, является отражение в нем иерархии норм права Союза, чего не было в проекте ДЕАЭС. Так, в соответствии со ст. 6 ДЕАЭС, приоритетной юридической силой в системе права Евразийского экономического союза обладают нормы ДЕАЭС, затем следуют нормы международных договоров в рамках Союза. Исходя из п. 2 ст. 6 становится понятным, что нормы международных договоров Союза с третьей стороной находятся в иерархии евразийского права также ниже норм ДЕАЭС, поскольку «не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования Союза». Однако и тут авторы ДЕАЭС почему-то «забыли» определить соотношение между собой норм международных договоров в рамках Союза и норм международных договоров Союза с третьими сторонами. Кроме того, не отражена иерархия норм права Союза с нормами ВТО², а также иными международными договорами, в которых участвуют государства-члены.

Еще одной положительной стороной ДЕАЭС можно назвать также и определение в ст. 114 соотношения его норм с нормами иных международных договоров, которые государства-члены будут заключать в будущем с третьими сторонами: «1. Настоящий Договор не препятствует заключению государствами-членами международных договоров, не противоречащих целям и принципам настоящего Договора». Другими словами, цели и прин-

¹ Там же.

² Справедливости ради необходимо отметить, что такое соотношение было установлено в проекте ДЕАЭС (ст. 7 и 8). См. Договор о Евразийском экономическом союзе (проект) // www.economy.gov.ru

ципы ДЕАЭС будут иметь приоритетное значение для государств-членов при заключении ими международных договоров с третьими сторонами. Тем не менее, скрупулезный анализ данного положения, учитывая размытость целей ДЕАЭС (ст. 4), наличие множества норм-оговорок, предоставляющих государствам-членам возможность отходить от своих обязательств по ДЕАЭС, дает основания сделать вывод о том, что оно позволяет заключать договоры с третьими сторонами, в том числе и о создании аналогичных интеграционных союзов, что может свести на нет интеграционный эффект в рамках Евразийского экономического союза. Кроме того, большим недостатком ДЕАЭС является, на наш взгляд, отсутствие в нем положений, определяющих приоритет норм ДЕАЭС перед всеми другими нормами международных договоров, в которых участвуют государства-члены, за исключением Устава ООН.

В ст. 6 ДЕАЭС достаточно четко прописана иерархия актов, издаваемых органами Союза, соответствующая иерархическому положению этих органов, а также императив непротиворечия этих актов нормам ДЕАЭС и международных договоров в рамках Союза: «3. В случае возникновения противоречий между международными договорами в рамках Союза и настоящим Договором приоритет имеет настоящий Договор.

Решения и распоряжения органов Союза не должны противоречить настоящему Договору и международным договорам в рамках Союза.

4. В случае возникновения противоречий между решениями Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии:

- решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии;
- решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Евразийской экономической комиссии».

Однако при этом непонятно, почему здесь опять «забыты» международные договоры Союза с третьими сторонами и соотношение с ними правовых актов Союза. Кроме того, обращает на себя внимание явно странное положение второго абзаца п. 1 ст. 7 ДЕАЭС о том, что «вопросы заключения международных договоров Союза с третьей стороной определяются международным договором в рамках Союза». Другими словами, чтобы заключить международный договор с третьей стороной, необходимо для этого предварительно заключить международный договор в рамках Союза, который и определит условия заключения договора с третьей стороной. Зачем тогда, спрашивается, нужны органы Союза? Учитывая тот факт, что ДЕАЭС своими п. 2 ст. 1 и п. 1 ст. 7 предоставляет Союзу международную правосубъектность, такая «перестраховка» лидеров государств-членов еще

раз подтверждает отсутствие у них единого и четкого видения направлений развития интеграции и наличие противоречий в этой сфере. Отсюда можно сделать вывод о том, что в соответствии с буквой и духом ДЕАЭС иерархически нормы международных договоров с третьими сторонами будут находиться ниже норм международных договоров в рамках Союза и не должны будут им противоречить.

Станным выглядит также и первый абзац п. 2 ст. 7: «2. Проведение переговоров по проектам международных договоров Союза с третьей стороной, а также их подписание осуществляются на основании решения Высшего Евразийского экономического совета после выполнения государствами-членами соответствующих внутригосударственных процедур». Спрашивается: зачем дублировать выдачу полномочий на ведение переговоров и подписание международного договора Союза с третьей стороной через внутригосударственные процедуры, когда существует ВЕЭС в лице глав государств? Почему это не может сделать ВЕЭС только своим решением без проведения внутригосударственных процедур? Внутригосударственные процедуры нужны при заключении международных договоров в рамках Союза, но при заключении международных договоров Союза с третьей стороной вполне достаточно лишь решения ВЕЭС.

Как показывает опыт европейского строительства, важнейшим элементом механизма реализации целей и принципов интеграции является, безусловно, предоставляемая Союзу исключительная, а также совместная с государствами-членами компетенция по принятию решений. Необходимо отметить, что проект ДЕАЭС имел достаточно четкое разграничение компетенции между Союзом и государствами-членами. Ст. 5 проекта наделяла Союз исключительной компетенцией по шести сферам: функционирование Таможенного союза; таможенное администрирование; торговая политика в отношении третьих государств, политика конкуренции в рамках Союза; техническое регулирование, а также санитарные, ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры. На наш взгляд, передача этих сфер в исключительную наднациональную компетенцию является совершенно логичным и необходимым для эффективного управления Таможенным союзом. При этом в сферах исключительной компетенции Союза государства-члены, по аналогии с правовыми реалиями Европейского союза, могли принимать национальные правовые акты только в обеспечение исполнения союзных актов. В ч. III проекта ДЕАЭС прописывались сферы совместной компетенции Союза и государств-членов. По аналогии с европейским интеграционным правовым порядком государства-члены могли в данных сферах принимать свои национальные правовые акты в том случае, если союзными актами отношения в данных сферах не были урегулированы либо урегулированы недостаточным образом. Кроме того, в определенных сферах проект ДЕ-

АЭС в своей ч. IV предоставлял Союзу компетенцию, направленную на координацию деятельности государств-членов.

К сожалению, многие прогрессивные положения проекта не были восприняты в окончательном тексте ДЕАЭС, где сферы исключительной компетенции Союза и совместной компетенции Союза и государств-членов размыты по всему объемному тексту ДЕАЭС и его 33 приложениям и трудно анализируемы. Тем не менее, скрупулезный анализ приводит к заключению, что та компетенция, которой формально обладает Союз, фактически нивелирована множеством положений-оговорок, отражающих компетенцию государств-членов. ДЕАЭС предусмотрел для государств-членов различные возможности отходить от положений Договора в своих интересах. К таким возможностям можно отнести положения ст. 29, п. 3 ст. 33, п. 2 ст. 40, ст. 47, п. 1 ст. 102 и некоторые иные.

Таким образом, компетенция Союза практически полностью сводится к нулю национальной компетенцией, что, безусловно, не позволит эффективно реализовывать цели Союза.

Теперь рассмотрим полномочия отдельных органов Союза в реализации целей и принципов Союза.

ВЕЭС. Полномочия ВЕЭС закреплены в п. 1 ст. 12 ДЕАЭС: «1. Высший совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза».

ЕМС. Анализ полномочий ЕМС позволяет сделать вывод о нем как о промежуточной инстанции в процессе последовательного принятия союзных решений, начинающемся на уровне ЕЭК и заканчивающемся на высшем уровне – ВЕЭС. При этом ЕМС благодаря консенсусному порядку принятия решений выполняет функцию некоего «фильтра» второго уровня, подстраховывая «фильтр» первого уровня, роль которого возложена на Совет Комиссии. Если «фильтр» первого уровня – Совет Комиссии – вдруг «пропустит» решение Коллегии Комиссии, с которым не согласится какое-либо государство-член, то ЕМС в качестве «фильтра» второго уровня или ВЕЭС в качестве «фильтра» третьего уровня, куда на рассмотрение по инициативе заинтересованного государства-члена должен будет передан вопрос, по которому не был достигнут консенсус в Совете (пп. 29 и 30 Положения о ЕЭК), в любом случае заблокируют «нежелательное» решение Коллегии Комиссии благодаря консенсусному порядку принятия решений. Необходимо отметить также, что ДЕАЭС предусмотрел даже и «фильтр» четвертого уровня в виде непрямого действия решений ВЕЭС и ЕМС на территориях государств-членов, о чем было сказано выше. Как представляется, все полномочия, предусмотренные для ЕМС ст. 16 ДЕАЭС, можно было бы с успехом возложить на Комиссию, если бы лидеры госу-

дарств-членов имели четкое и единое видение того, какой Союз они хотят построить.

Совет Комиссии. В соответствии с п. 22 Положения о ЕЭК, «Совет Комиссии осуществляет общее регулирование интеграционных процессов в Союзе, а также общее руководство деятельностью Комиссии», принимая свои решения, распоряжения и рекомендации консенсусом. В случаях, когда консенсус не достигнут, решение по соответствующему вопросу передается в ВЕЭС или ЕМС по предложению любого члена Совета. Совет организует работу по совершенствованию правового регулирования деятельности Союза, рассматривает результаты мониторинга исполнения международных договоров, вносит на утверждение ВЕЭС предложения по основным направлениям развития интеграции, дает соответствующие поручения Коллегии, осуществляет иные полномочия (п. 24 Положения о ЕЭК). При этом одним из важнейшим полномочий Совета является рассмотрение вопроса об отмене решения Комиссии, принятые Коллегией.

Коллегия Комиссии. Анализ правоспособности Коллегии Комиссии показывает, что она способна принимать обязательные для государств-членов решения только тогда, когда эти решения направлены на исполнение решений и распоряжений ВЕЭС и ЕМС, решений Совета Комиссии, а также на исполнение государствами-членами международных договоров и ранее принятых решений Комиссии. Тем не менее, обязательными для государств-членов эти решения, как будет показано ниже, являются лишь формально, поскольку п. 30 Положения о ЕЭК фактически лишает эти решения такого качества в тех случаях, когда их обязательность становится «неудобной» для соответствующих государств-членов.

Необходимо отметить, что в первоначальном проекте ДЕАЭС¹ был прописан достаточно четкий механизм реализации Договора. Если какое-либо государство не исполняет положения правовых актов Союза, то Коллегия Комиссии решением, принятым 2/3 голосов, направляет такому государству предписание о необходимости обязательного исполнения соответствующих норм и устанавливает разумный срок, в течение которого это государство обязано устранить такое нарушение (ст. 12 проекта ДЕАЭС). В случае если в установленный срок государство не исполняет решение, то Коллегия Комиссии передает данный вопрос на рассмотрение Суда Союза с одновременным уведомлением ВЕЭС и ЕМС.

Однако в окончательном тексте заключенного 29 мая 2014 г. в Астане Договора о Евразийском экономическом союзе этот механизм отсутствует. Отсутствует он и в Положении о ЕЭК. Вместо первоначального в тексте Положения о ЕЭК прописан механизм, в соответствии с которым «государство-

¹ См. Договор о Евразийском экономическом союзе (Проект) // www.economy.gov.ru.

член или член Совета Комиссии имеет право в течение 15 календарных дней с даты опубликования решения Коллегии Комиссии внести в Коллегию Комиссии предложение о его отмене или внесении в него изменений. Председатель Коллегии Комиссии в день получения указанного предложения направляет членам Совета Комиссии материалы по соответствующему решению. Совет Комиссии после поступления таких материалов рассматривает их и принимает решение в течение 10 календарных дней» (п. 30 Положения о ЕЭК). Совершенно очевидно, что вряд ли Совет, постановляющий консенсусом, примет решение, имеющее негативные последствия для государства, не исполняющего свои обязательства по ДЕАЭС и посему не согласного с решением Комиссии в свой адрес, поскольку наверняка член Совета от этого государства в ранге заместителя главы правительства заблокирует его. Как видно, уже на этой стадии проявляется неэффективность механизма реализации целей евразийского интеграционного правопорядка. В случае если Совет все-таки примет решение, с которым не согласно соответствующее государство, у такого государства остается право не более чем в 30-дневный срок с момента официального опубликования принятого Советом решения обратиться с письмом за подписью главы правительства в ЕМС или ВЕЭС, где решение Комиссии наверняка будет отменено (п. 30 Положения о ЕЭК). Как видно, помимо возможности нейтрализации решений Комиссии, ДЕАЭС предусмотрел также еще и значительный срок, в течение которого решение может быть отменено или изменено, тем самым еще больше ограничив и без того узкую правоспособность Комиссии (п. 30 Положения о ЕЭК).

Но это еще не все ограничения. В соответствии с п. 76 Регламента Евразийской экономической комиссии, утвержденного ВЕЭС в формате глав государств, Коллегия сама может отменить свое решение, если на него поступило заявление заинтересованного государства или члена Совета, представляющего заинтересованное государство. Следовательно, исходя из анализа ДЕАЭС, обязательными можно считать только те решения и распоряжения Комиссии, которые носят внутриорганизационный характер и не касаются напрямую суверенитета государств-членов. 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, ЕМС и ВЕЭС, а также к предварительному согласованию проектов своих решений с государствами-членами. В результате такого анализа возникает резонный вопрос, а есть ли смысл содержать орган управления Союза, требующий значительных бюджетных средств на свое содержание, но не способный реализовывать свое главное предназначение?

Суд Союза. Правоспособность Суда Союза в соответствии со ст. 19 ДЕАЭС определяется Статутом Суда (Приложение № 2 к ДЕАЭС), а также

его Регламентом. Однако в рамках евразийского интеграционного правопорядка функционирует еще и Суд ЕврАзЭС, правовой основой деятельности которого являются Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г., Договор об обращении в Суд ЕврАзЭС хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностей судопроизводства по ним от 9 декабря 2010 г., а также Статут Суда ЕврАзЭС и его Регламент. Поскольку в Приложении № 33 к ДЕАЭС, в котором перечислены международные договоры в рамках евразийского интеграционного правопорядка, утрачивающие силу с началом действия ДЕАЭС, не включены международные договоры и иные акты, составляющие правовую основу функционирования Суда ЕврАзЭС, следовательно, Суд ЕврАзЭС будет функционировать параллельно с Судом Союза с момента вступления в силу ДЕАЭС. Учитывая, что в соответствии с п. 40 Статута Суда Союза «государства-члены могут отнести к компетенции Суда иные споры, разрешение которых Судом прямо предусмотрено Договором, международными договорами в рамках Союза, международными договорами Союза с третьей стороной или иными международными договорами между государствами-членами», можно ожидать в будущем объединение этих двух судебных органов под крышей одного Суда Союза. Тем не менее, поскольку в рамках евразийского правопорядка формально существуют пока два Суда, необходимо рассмотреть правоспособность каждого из них.

Суд ЕврАзЭС, несмотря на формальное образование в соответствии с Договором об учреждении ЕврАзЭС от 10 октября 2000 г., фактически приступил к работе 1 января 2012 г. До этого времени функции Суда ЕврАзЭС на основании Соглашения между СНГ и ЕврАзЭС от 3 марта 2004 г. выполнял Экономический Суд СНГ. В компетенцию Суда ЕврАзЭС в соответствии со ст. 13 Статута Суда, утвержденного решением Межгоссовета/ВЕЭС от 5 июля 2010 г., 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 договоров, составляющих договорно-правовую базу ТС, актов, принятых органами ТС;
- разрешает споры между Евразийской экономической комиссией (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 затевается интеграция, в отличие от граждан Европейского союза, 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 9 декабря 2010 г., 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 несоответствующим 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 на 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, вынести 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 неправомерные действия (бездействие), 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 особенности судопроизводства по ним от 9 декабря 2010 г.). Следовательно, напрашивается вывод о недостаточности правоспособности Суда ЕврАзЭС для реализации целей евразийского интеграционного правопорядка.

Что касается правоспособности Суда Союза, то она определяется Статутом Суда (Приложение № 2 к ДЕАЭС), а также Регламентом (пока не утвержден ВЕЭС). В частности, п. 39 Статута гласит, что «Суд рассматривает споры, возникающие по вопросам реализации Договора, международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза»:

1) по заявлению государства-члена:

- о соответствии международного договора в рамках Союза или его отдельных положений Договору;
- о соблюдении другим государством-членом (другими государствами-членами) Договора, международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза, а также отдельных положений указанных международных договоров и (или) решений;
- о соответствии решения Комиссии или его отдельных положений Договору, международным договорам в рамках Союза и (или) решениям органов Союза;
- об оспаривании действия (бездействия) Комиссии.

2) по заявлению хозяйствующего субъекта:

- о соответствии решения Комиссии или его отдельных положений, непосредственно затрагивающих права и законные интересы хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, Договору и (или) международным договорам в рамках Союза, если такое решение или его отдельные положения повлекли нарушение предоставленных Договором и (или) международными договорами в рамках Союза прав и законных интересов хозяйствующего субъекта;
- об оспаривании действия (бездействия) Комиссии, непосредственно затрагивающего права и законные интересы хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если такое действие (бездействие) повлекло нарушение предоставленных Договором и (или) международными договорами в рамках Союза прав и законных интересов хозяйствующего субъекта».

Анализ п. 39 Статута Союза показывает, что Суд не обладает компетенцией рассматривать дела:

а) по подпункту 1 (по заявлениям государств-членов):

- о соответствии международного договора Союза с третьей стороной или его отдельных положений Договору о Евразийском экономическом союзе (ДЕАЭС);
- о соблюдении государством-членом международного договора Союза с третьей стороной;
- о соответствии решений Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) или их отдельных положений международному договору Союза с третьей стороной.

б) по подпункту 2 (по заявлениям хозяйствующих субъектов):

- о соответствии решений ЕЭК международному договору Союза с третьей стороной, если такие решения или их отдельные положения повлекли за собой нарушение предоставленных международным договором Союза с третьей стороной прав и законных интересов хозяйствующих субъектов;
- об оспаривании действий (бездействий) ЕЭК, повлекших за собой нарушения прав хозяйствующих субъектов, предоставляемых международным договором Союза с третьей стороной.

Другими словами, если Союз заключит международный договор с третьей стороной, например, с ВТО, который будет противоречить ДЕАЭС, ни одно государство-член будет не вправе оспаривать такой международный договор в Суде, возбуждать производство в Суде против другого государства-члена, нарушающего свои обязательства по международному договору Союза с третьей стороной, а также оспаривать решения и действия

(бездействие) ЕЭК, если они будут противоречить международному договору Союза с третьей стороной. Кроме того, если ЕЭК примет решение, противоречащее международному договору Союза с третьей стороной, ни один заинтересованный хозяйствующий субъект не сможет возбудить соответствующее производство в Суде Союза.

Однако при этом п. 41 Статута Суда дает Суду право самостоятельно определять свою компетенцию, в том числе и на основе международного договора Союза с третьей стороной: «41. Вопрос о наличии компетенции Суда по разрешению спора разрешается Судом. Суд при определении того, обладает ли он компетенцией рассматривать спор, руководствуется Договором, международными договорами в рамках Союза и (или) международными договорами Союза с третьей стороной». А далее следует п. 42, который сразу же вступает в явное противоречие с предыдущим п. 41: «42. В компетенцию Суда не входит наделение органов Союза дополнительной компетенцией помимо той, которая прямо предусмотрена Договором и (или) международными договорами в рамках Союза». Как видим, п. 41 Статута, предоставляющий право Суду определять свою компетенцию, в том числе и на основании международных договоров Союза с третьими сторонами, противоречит его же пп. 39 и 42, которые не дают Суду компетенции рассматривать дела на основании таких международных договоров. Даже если международный договор Союза с третьей стороной и предоставит Суду такую компетенцию, то Статут (который является неотъемлемой частью ДЕАЭС и пользуется в соответствии с ДЕАЭС приоритетом по сравнению с международным договором Союза с третьей стороной) такой компетенции Суду не дает.

В соответствии с п. 46 Статута, «Суд по заявлению государства-члена или органа Союза осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, а также по заявлению сотрудников и должностных лиц органов Союза и Суда положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, связанных с трудовыми правоотношениями (далее – разъяснение)». При этом, в соответствии с п. 47, «осуществление Судом разъяснения означает предоставление консультативного заключения и не лишает государства-члены права на совместное толкование ими международных договоров». Как видим, п. 47 выглядит юридически абсурдным, поскольку не дает Суду Союза исключительного права на официальное толкование международных договоров, заключаемых в рамках евразийского интеграционного правового порядка, и предоставляет «равные» права на их толкование как Суду, так и совместно государствам-членам. Кроме того, данный пункт не уточняет, какие именно международные договоры вправе разъяснять наравне с Судом совместно государства-члены. Из контекста пп. 46 и 47

Статута Суда следует, что таковыми могут быть только ДЕАЭС и международные договоры в рамках Союза, а международные договоры Союза с третьей стороной в соответствии с п. 46 Статута не являются предметом толкования Суда. Возникают резонные юридические вопросы: зачем нужен Суд Союза как судебный орган, в том числе с компетенцией толковать право Союза, если государства-члены вправе самостоятельно это делать совместно и независимо от Суда? А если толкование Суда и совместное толкование государств-членов одних и тех же норм права Союза будут различаться и противоречить друг другу, то какое из обоих толкований будет пользоваться приоритетом?

Далее, п. 48 Статута гласит, что «Суд осуществляет разъяснение положений международного договора Союза с третьей стороной, если это предусмотрено таким международным договором». Получается, что если такое разъяснение не предусмотрено международным договором Союза с третьей стороной, то Суд не вправе его толковать. Зачем тогда, спрашивается, нужен Суд Союза, если он даже не вправе толковать международные договоры Союза с третьей стороной?

Таким образом, анализ ДЕАЭС приводит к заключению о сырости Договора, который, по всей видимости, не прошел достаточно серьезной правовой экспертизы с точки зрения эффективности управления интеграционными процессами. Главный вывод, который напрашивается по итогам анализа, состоит в том, что государства-члены не готовы к передаче части своих суверенных полномочий в исключительную наднациональную компетенцию в интересах создания более мощного и эффективного Союза. Договор получился аморфным, а органы, созданные в его обеспечение, – недостаточно правоспособными для того, чтобы реализовать его цели и принципы.
