

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Введение

Вопрос определения правового статуса Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) не просто является академическим вопросом, ограниченным рамками юридической теории, в том числе теории международного права, а представляет самый непосредственный практический интерес. Четкое определение правового статуса субъекта имеет целый ряд правовых последствий, которые могут либо содействовать, либо противодействовать деятельности такого субъекта. Так, в этом отношении показателен пример Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), деятельность которой затруднена из-за нерешенности вопроса о правовом статусе. Как отмечает один из функционеров ОБСЕ, практические трудности правового характера создает то, что Организация не обладает международно-признанной правосубъектностью, привилегиями и иммунитетами. Эти трудности могут проиллюстрировать следующие ситуации [1, с. 18-19]:

- банк отказал ОБСЕ в открытии счета, пока она не представит доказательства того, что является юридическим лицом, способным нести ответственность за операции по дебетованию и кредитованию счета;

- должностное лицо получило повестку явиться в суд в качестве свидетеля по гражданскому делу. По мнению страны пребывания, оно не обладало иммунитетом и ему грозил арест. Процесс должен был вот-вот начаться;

- в сотрудника, находившегося при исполнении служебных обязанностей, был произведен выстрел. Его руководитель опасался, что ему может быть предъявлен иск. Гарантирует ли ОБСЕ ему в этом случае защиту? Следует ли ему застраховаться?

- местный проект «пробуксовывал». С кого требовать убытки? С сотрудника ОБСЕ, который подписал контракт, с ОБСЕ или с государств-участников? Встанет ли ОБСЕ на защиту должностного лица? С учетом возникающих рисков, не стоит ли перепоручить выполнение этого проекта другой организации?

Конечно, ситуация с правовым статусом ЕАЭС имеет несколько иную юридическую природу и другие историко-политические корни, но тем менее данный вопрос должен получить

четкое и однозначное разрешение в доктрине международного права, для того чтобы не было впоследствии проблем правоприменительного характера на практике.

Основная часть

В тексте Договора о Евразийском экономическом союзе прямо заявлено о том, что данным Договором Стороны учреждают Евразийский экономический союз (далее – Союз, ЕАЭС), который является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью (статья 1) [2].

Казалось бы, приведенная норма снимает все вопросы, связанные с правовым статусом Евразийского экономического союза.

Однако при кажущейся простоте и четкости формулировок у некоторых исследователей все-таки возникают определенные вопросы.

Так, Б.К. Азанов идентифицирует Евразийский экономический союз в качестве не только конфедерации, но и Союзного государства и свободной федерации, где участники сохраняют политическую независимость и суверенный иммунитет. Правда, вступая в противоречие с самим собой, этот автор отмечает далее, что «Евразийский экономический союз имеет государственный иммунитет, экономический суверенитет» [3, с.11].

В качестве основания для таких выводов указанный автор приводит аргумент, согласно которому валютная (статья 64 Договора о ЕАЭС), внешнеторговая (Раздел IX «Внешнеторговая политика» Договора о ЕАЭС) и макроэкономическая политика (статьи 62-63 Договора о ЕАЭС) являются прерогативой суверенных государств. Кроме того, на его взгляд, в контексте внешне-торговой политики только государство, а не интеграционное объединение или международная организация законодательно устанавливает определенные правила внешней торговли, которым подчиняются как резиденты (экспортеры и импортеры), так и связанные с ними партнеры-нерезиденты [3, с.11].

Считаем необходимым подчеркнуть, что государства-члены международной организации (например, такой, как ВТО) имеют право коллективно принимать такие правила, какие они считают необходимыми для достижения целей организации, в том числе и в сфере осуществления внешнеторговой политики. Поэтому, например, такие режимы, как режим наибольшего бла-

гоприятствования (статья 34 Договора о ЕАЭС), режим свободной торговли (статья 35 Договора о ЕАЭС), режим тарифных преференций в отношении товаров, происходящих из развивающихся стран и (или) наименее развитых стран (статья 36 Договора о ЕАЭС) и др., являющиеся частью права ВТО, ни в коей мере не дают основание квалифицировать ни ВТО, ни другие организации, применяющие эти режимы, в качестве союзного государства.

Международная организация устанавливает определенные правила, в том числе и в сфере международной торговли, а государства сами решают, соглашаться с этими правилами или отказаться от них, например, в отношении ВТО отказ от всех указанных режимов возможен путем выхода из состава членов организации.

Юридическая природа ЕАЭС как международной организации особенно отчетливо проявляется в нормах статьи 38 «Внешняя торговля услугами» Договора о ЕАЭС. В этой статье четко прописано правило, согласно которому государства-члены ЕАЭС осуществляют координацию в сфере торговли услугами с третьими сторонами. При этом осуществление координации не означает наднациональной компетенции Союза в этой сфере.

Таким образом, можно заключить, что подобные выводы о квалификации Евразийского экономического союза в качестве Союзного государства являются как теоретически, так и практически необоснованными.

Статья 1 Договора о ЕАЭС, четко фиксируя правосубъектность Евразийского экономического союза, в качестве «международной организации региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью», дополняется статьей 7, посвященной международной деятельности Союза.

Так, в соответствии с п.1 статьи 7 Союз имеет право осуществлять в пределах своей компетенции международную деятельность, направленную на решение задач, стоящих перед ЕАЭС. В рамках такой деятельности Союз имеет право осуществлять международное сотрудничество с государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями. Порядок осуществления Союзом международного сотрудничества устанавливается решением Высшего Евразийского экономического совета.

Особо следует отметить отдельно выделенное в указанной норме право ЕАЭС самостоятельно либо совместно с государствами-членами

заключать с вышеуказанными субъектами международных договоров по вопросам, отнесенным к компетенции Союза. При этом вопросы заключения международных договоров Союза с третьей стороной определяются международным договором в рамках Союза.

Согласно п.2 статьи 7 Договора о ЕАЭС 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. Решение о выражении согласия Союза на обязательность для него международного договора Союза с третьей стороной, прекращении, приостановлении или о выходе из международного договора принимается Высшим Евразийским экономическим советом после выполнения всеми государствами-членами необходимых внутригосударственных процедур.

Таким образом, можно заметить, что нормы статьи 7 Договора подтверждают идентификацию ЕАЭС в качестве международной организации, поскольку:

во-первых, вопросы заключения международных договоров ЕАЭС с третьей стороной определяются международным договором в рамках Союза, то есть определяются государствами-участниками на основе переговоров и компромиссов;

во-вторых, вопросы проведения переговоров, заключения, прекращения, приостановления или выхода из международного договора Союза требуют предварительного одобрения государств-членов ЕАЭС путем выполнения необходимых внутригосударственных процедур. Только после этого Высший Евразийский экономический совет получает право и возможность вынести соответствующее решение по какому-либо международному договору.

Вместе с тем следует отметить, что в тексте Договора о ЕАЭС широко используется термин «международное интеграционное объединение». Так, уже в преамбуле Договора один из пунктов подтверждает «стремление к дальнейшему укреплению экономического взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с другими странами, а также международными интеграционными объединениями и международными организациями».

В статье 2 Договора термин «третья сторона» определяется, во-первых, как государство, не являющееся членом Союза, во-вторых, как меж-

дународная организация или международное интеграционное объединение. В данном случае, правда, не совсем понятно, в отличие от предыдущей нормы, приравниваются ли международные организации и международные интеграционные объединения.

Наконец, в п.1 статьи 7 Договора сказано, что Союз имеет право осуществлять международное сотрудничество с государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями и самостоятельно либо совместно с государствами-членами заключать с ними международные договоры по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Следует отметить, что в большинстве случаев международных интеграционных объединений называются в тексте Договора отдельно от международных организаций.

Как это можно объяснить? Ведь любое интеграционное экономическое объединение государств, начиная со стадии таможенного союза, может существовать только в форме международной региональной организации.

Почему в таком случае в тексте Договора о ЕАЭС международные организации и международные интеграционные объединения государств разграничены, как будто это различные субъекты?

По нашему мнению, разработчики текста Договора придерживались пока еще не утвердившейся и не получившей единогласного одобрения концепции, существующей в доктрине международного права, согласно которой международные интеграционные объединения государств являются не международно-правовой формой объединения государств, а государственно-правовой формой существования общества. Некоторые ученые утверждают, что интеграционные объединения государств, находящихся на более высоких стадиях интеграции, являются переходной формой от конфедерации к федерации. В свое время мы затрагивали этот вопрос в своем исследовании и пришли к выводу о том, что на интеграционной стадии валютно-финансового союза государственные (федеративные) признаки интеграционного объединения становятся зримыми [4].

Учитывая, что проект Договора разрабатывался российскими специалистами, можно предположить, что в рассматриваемом случае в тексте документа получила отражение указанная концепция, которая настойчиво проводится целым рядом российских ученых.

С точки зрения практики, на наш взгляд, в тексте Договора не следовало закреплять такие

теоретические конструкции, которые еще не прошли полной апробации. Впоследствии указанные нормы могут породить спорные ситуации и, как следствие, выступить тормозом для дальнейшего продвижения интеграционного процесса на постсоветском пространстве.

Таким образом, по нашему мнению, необходимо внести ясность, что конкретно понимали разработчики под международными интеграционными объединениями государств. Для этого органам ЕАЭС следовало бы запросить консультативное заключение Суда Союза, чтобы снять возможные спорные ситуации в будущем, при применении положений Договора о ЕАЭС на практике.

Как отмечают исследователи, со времени развала СССР было предпринято великое множество попыток создать на постсоветском пространстве дееспособную интеграционную группировку и соответствующий ее целям правовой порядок [5, с.11-13]. Однако, как отмечает Е.Т. Байльдинов, ни одна из таких попыток не дала ожидаемых результатов в силу разных причин, основными из которых можно назвать разнонаправленность национальных интересов, неадекватный уровень социально-экономического и культурного развития, неэффективность создаваемых международно-правовых моделей интеграционных структур в силу отсутствия у лидеров участвующих государств ясного видения целей и направлений интеграции и, самое главное, их неготовность ограничить свой суверенитет в пользу общих интересов [6, с. 25].

В результате, по мнению этого исследователя, сформировалась некая аморфная, декларативно-рекомендательная «мягко-правовая» база евразийской интеграции, которая в большей своей части не работала и анализу проблем и перспектив которой он посвятил отдельную научную статью [7, с. 159-171]. При этом, по его справедливому замечанию, в основе так называемого евразийского интеграционного права лежит множество взаимосвязанных между собой международно-правовых документов, имеющих определенные проблемы, в частности, многие заключенные договоры устарели, некоторые акты сами собой потеряли свою актуальность и силу, а некоторые из них ввиду заложенного в них содержания и механизмов реализации заранее были обречены на неудачу [6, с. 25].

Соглашаясь в целом с последним выводом, в то же время следует сделать определенную ремарку. Озвученный выше вывод будет справедливым в зависимости от того, что понимать под

термином «евразийское интеграционное право». В свое время С.Ж. Айдарбаев посвятил изучению данной проблемы свою докторскую диссертацию, по результатам которой сформулировал заключение о том, что на постсоветском пространстве сформированы институциональные основы основных ступеней региональной экономической интеграции (тогда они были названы интеграционной инфраструктурой). Так, зона свободной торговли действует в рамках Содружества Независимых Государств, Таможенный союз функционирует в составе Казахстана, Беларуси и России, общий рынок начал создаваться с формированием Единого экономического пространства указанной «тройки» и должен был начать свое полноценное функционирование с созданием Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а валютно-финансовый союз планировалось выстроить в рамках Союзного государства Беларуси и России (этого не произошло до сегодняшнего дня) [4].

Если на тот период С.Ж. Айдарбаев полагал, что и СНГ, и ЕврАзЭС, и Таможенный союз Казахстана, Беларуси и России являются интеграционными организациями, в связи с тем, что в их рамках присутствуют вышеуказанные формы региональной экономической интеграции (РЭИ), то в последующем он пришел к выводу, согласно которому зона свободной торговли не является формой РЭИ по своей юридической природе, а представляет собой прединтеграционную стадию экономического сотрудничества. Таким образом, так называемое право интеграции или интеграционное право на постсоветском пространстве начало формироваться только с созданием и началом функционирования Таможенного союза Казахстана, Беларуси и России, то есть в период с 2007 по 2010 годы. Поэтому, если говорить о реальном евразийском интеграционном праве, то те международно-правовые документы, которые его заложили, не успели устареть, потерять свою актуальность или приобрести какие-то существенные проблемы с механизмами реализации. Большой блок этих документов подлежит отмене только сейчас, на основе Приложения №33 к Договору о ЕАЭС, в котором содержится текст Протокола о прекращении действия международных договоров, заключенных в рамках формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, в связи с вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе [8].

Видимо, под евразийским интеграционным правом Е.Т. Байльдинов имеет в виду то право-

вое образование, которое сформировалось на основе международно-правовых документов, принятых в свое время в рамках как Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), так и СНГ, что не совсем соответствует смыслу используемого им понятия.

Таким образом, евразийское (постсоветское) интеграционное право, начав реально функционировать в период с 2007 по 2010 годы, в Договоре о ЕАЭС получило официальную «прописку», под названием «право Союза».

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Договора о ЕАЭС в состав «права Союза» включены:

- Договор о ЕАЭС;
- 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 Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках Союза [2].

Заметно, что из четырех видов источников, составляющих «право Союза», три – имеют международно-правовой характер. Кроме Договора о ЕАЭС, это международные договоры, заключаемые в рамках Союза, а также от имени Союза с третьей стороной. «Международные договоры в рамках Союза» – это договоры, заключаемые между государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза, а «международные договоры Союза с третьей стороной» – это договоры, заключаемые с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями (статья 2 Договора).

В статье 6 установлена иерархия международных договорных источников, составляющих «право Союза», согласно которому на первом месте находится Договор о ЕАЭС. Так, согласно пункту 3 статьи 6 в случае возникновения противоречий между международными договорами в рамках Союза и Договором о ЕАЭС приоритет имеет Договор о ЕАЭС.

На второе место в системе источников «права Союза» поставлены международные договоры в рамках Союза, а на третьем месте находятся международные договоры Союза с третьей стороной. Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 6 «международные договоры Союза с третьей стороной не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования Союза», кото-

рые устанавливаются Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках Союза.

Четвертым видом источников «права Союза» являются акты органов ЕАЭС – Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС), Евразийского межправительственного совета (ЕМС) и Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках Союза (статья 6).

Согласно статье 2 Договора о ЕАЭС предусмотрено два вида актов органов ЕАЭС – решения и распоряжения. «Распоряжение» – акт, принимаемый органами Союза, имеющий организационно-распорядительный характер, а «решение» – акт, принимаемый органами Союза, содержащий положения нормативно-правового характера.

Иными словами, если распоряжение это правоприменительный акт, то решение – правотворческий акт. По нашему мнению, это очень четкое решение вопроса. Вместе с тем среди органов ЕАЭС, кроме вышеназванных ВЕЭС, ЕМС и ЕЭК, указан и Суд Союза. Однако, акты Суда, на наш взгляд, не совсем подходят под те решения и распоряжения органов Союза, о которых сказано выше. Так, решения судебных органов, как правило, носят правоприменительный, а не нормотворческий характер.

В Приложении №2 к Договору о ЕАЭС, в котором содержится Статут Суда Союза, в состав актов Суда включены:

- постановления, принимаемые по процедурным вопросам (пункт 95 Статута);
- решения по результатам рассмотрения спора;
- консультативные заключения (пункт 96 Статута) [9].

Вместе с тем ни один из этих видов актов Суда Союза не назван в основном тексте Договора о ЕАЭС. Полагаем, что в перспективе необходимо включить в основной текст Договора о ЕАЭС, норму о том, что понятие распоряжений и решений органов Союза не распространяется на акты Суда Союза, виды которых устанавливаются в тексте Приложения к Договору о ЕАЭС.

В Договоре довольно точно определена иерархия актов органов Союза в зависимости от их соподчиненности. Так, согласно п. 4 статьи 6 Договора, в случае возникновения противоречий между решениями ВЕЭС, ЕМС и ЕЭК:

- 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.

В целом любые решения и распоряжения органов Союза не должны противоречить Договору о ЕАЭС и международным договорам в рамках Союза (п. 3 статьи 6). Вместе с тем проблема заключается в том, что в Договоре о ЕАЭС нет четкого определения того, как соотносятся между собой международные договоры Союза с третьей стороной и акты органов ЕАЭС.

По нашему мнению, данный вопрос следует решать в пользу приоритета международных договоров Союза с третьей стороной над актами органов ЕАЭС. Однако, нам видится, что данная проблема сложнее, чем она может показаться на первый взгляд, и поэтому здесь необходимо проведение отдельного исследования, а свое авторитетное мнение, видимо, должен высказать Суд Союза в виде соответствующего консультативного заключения.

Подводя итог рассмотрению вопроса о «праве Союза», считаем уместным подчеркнуть, что в тексте международного договора постсоветских государств впервые получило отражение нормативное определение понятия интеграционного права применительно к ЕАЭС в форме «права Союза». До этого момента понятие права интеграции на постсоветском пространстве имело сугубо доктринальный характер.

Заключение

Выводы о квалификации Евразийского экономического союза в качестве Союзного государства являются как теоретически, так и практически

ки необоснованными. Нормы статьи 7 Договора о ЕАЭС подтверждают идентификацию ЕАЭС в качестве международной организации.

Один из вопросов, который вводит некоторых исследователей в заблуждение, заключается в применении по тексту Договора о ЕАЭС наряду с понятием международной организации понятия «международные интеграционные объединения государств». По нашему мнению, необходимо внести ясность, что конкретно понимали разработчики текста Договора о ЕАЭС под международными интеграционными объединениями государств. Для этого органам ЕАЭС следовало бы запросить консультативное заключение Суда Союза, чтобы снять возможные спорные ситуации в будущем при применении положений Договора о ЕАЭС на практике.

Евразийское (постсоветское) интеграционное право, начав реально функционировать в период с 2007 по 2010 годы, в Договоре о ЕАЭС получило официальную «прописку» под названием «право Союза». Подводя итог рассмотрению вопроса о «праве Союза», считаем уместным подчеркнуть, что в тексте международного договора постсоветских государств впервые получило отражение нормативное определение понятия интеграционного права применительно к ЕАЭС в форме «права Союза». До этого момента понятие права интеграции на постсоветском пространстве имело сугубо доктринальный характер.

Таким образом, подводя итог, можно заключить, что положения Договора о Евразийском экономическом союзе подтверждают норму о том, что ЕАЭС является международной региональной организацией.

Литература

- 1 Брандер С. Правосубъектность ОБСЕ: убедительные доводы «за» // ОБСЕ (журнал). – 2009. – Март-апрель. – С.18-22.
- 2 Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 года) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170264/
- 3 Азанов Б.К. Договор о Евразийском экономическом союзе: комплексный правовой анализ (заключительная часть) // Евразийский юридический журнал. – 2014. – №10. – С.11-24.
- 4 Айдарбаев С.Ж. Интеграционные процессы на постсоветском пространстве в условиях глобализации мира: международно-правовые аспекты: монография. – Алматы: Казак университеті, 2010. – 416 с.
- 5 Акулов Д.М. Евразийская экономическая интеграция в рамках СНГ (международно-правовые аспекты) // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 5. – С.11-13.
- 6 Байльдинов Е.Т. Договор о Евразийском экономическом союзе: шаг вперед, два шага назад // Евразийский юридический журнал. – 2014. – №10. – С.25-33.
- 7 Байльдинов Е.Т. Евразийская интеграция: проблемы и ориентиры развития // Общество и экономика. – 2011. – №4-5. – С.159-171.
- 8 Протокол о прекращении действия международных договоров, заключенных в рамках формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, в связи с вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе

ческом союзе. Приложение №33 к Договору о Евразийском экономическом союзе // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31548839

9 Статут Суда Евразийского экономического союза. Приложение №2 к Договору о Евразийском экономическом союзе // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31565800

References

- 1 Brander S. Pravosub'ektnost' OBSE: ubeditel'nye dovody «za» // OBSE (zhurnal). – 2009. – Mart-aprel'. – S.18-22.
- 2 Dogovor o Evraziiskom ekonomicheskom souze (Astana, 29 maya 2014 goda) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170264/
- 3 Azanov B.K. Dogovor o Evraziiskom ekonomicheskom souze: kompleksnyi pravovoi analiz (zakluchitel'naya chast') // Evraziiskii uridicheskii zhurnal. – 2014. – №10. – S.11-24.
- 4 Aidarbaev S.Zh Integracionnye processy na postsovetskom prostranstve v usloviyah globalizatsii mira: mezhdunarodno-pravovye aspekty. Monografiya. – Almaty: Kazak universitety, 2010. – 416 s.
- 5 Akulov D.M. Evraziiskaya ekonomicheskaya integratsiya v ramkah SNG (mezhdunarodno-pravovye aspekty) // Evraziiskii ekonomicheskii zhurnal. -2012. – № 5. – S. 11–13.
- 6 Baildinov E.T. Dogovor o Evraziiskom ekonomicheskom souze: shag vpered, dva shaga nazad // Evraziiskii uridicheskii zhurnal. – 2014. -№10. – S.25-33.
- 7 Baildinov E.T. Evraziiskaya integratsiya: problemy i orientiry razvitiya // Obshestvo i ekonomika. – 2011. – № 4-5. – S. 159–171.
- 8 Protokol o prekrashenii deistviya mezhdunarodnykh dogovorov, zakluchennykh v ramkah formirovaniya Tamozhennogo souza i Edinogo ekonomicheskogo prostranstva, v svyazi s vstupleniem v silu Dogovora o Evraziiskom ekonomicheskom souze. Prilozhenie №33 k Dogovoru o Evraziiskom ekonomicheskom souze // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31548839
- 9 Statut Suda Evraziiskom ekonomicheskogo souza. Prilozhenie №2 k Dogovoru o Evraziiskom souze // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31565800