

© 2012 г.

**Ергали Байльдинов**

кандидат экономических наук

доцент Новосибирского государственного университета

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

## ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ И ЕДИНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ

В статье рассматриваются особенности современного евразийского интеграционного порядка, анализируются цели и принципы евразийской интеграции, а также механизмы его реализации, отраженные в правоспособности институциональной системы Таможенного союза и Единого экономического пространства. Анализируется фактическая дееспособность этой системы в реализации целей интеграции.

**Ключевые слова:** евразийская интеграция, евразийский порядок, международные договоры, правоспособность, Таможенный союз, Единое экономическое пространство, Евразийская экономическая комиссия, Суд ЕврАзЭС.

**Цели евразийской интеграции и механизмы их реализации.** Правовая основа евразийского интеграционного процесса представлена множеством взаимосвязанных между собой международно-правовых документов. При этом многие заключенные договоры во многом устарели, часть решений сами собой потеряли свою актуальность и силу, а некоторые из них ввиду заложенного в них содержания и механизмов реализации заранее были обречены на неудачу. Со времени распада СССР было предпринято множество попыток создать на постсоветском пространстве дееспособную интеграционную группировку. Однако ни одна из таких попыток не дала ожидаемых результатов в силу разных причин, основными из которых можно назвать разнонаправленность национальных интересов, различия в уровнях социально-экономического и культурного развития стран, несоответствие создаваемых моделей интеграционных структур национальным интересам развития, и, самое 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.

Учитывая изложенное, представляется, что в качестве основы для анализа евразийского интеграционного процесса следует выделить лишь те международные договоры, которые сегодня фактически регулируют базовые межгосударственные отношения в рамках наиболее результатив-

ного интеграционного объединения – Таможенного союза и Единого экономического пространства ЕврАзЭС, а именно:

- Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.<sup>1</sup>;

- Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. (с изменениями от 25 января 2006 г. и 6 октября 2007 г.)<sup>2</sup>;

- Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 6 октября 2007 г.<sup>3</sup>;

- Договор о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г. (утратил силу со 2 февраля 2012 г.);

- Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г.<sup>4</sup>

Анализ вышеназванных международных договоров указывает на то, что заинтересованность интегрирующихся государств ограничена целями их текущего экономического развития, а фундаментальные цели, а именно цели человеческого развития в экономической, политической и гуманитарной областях, к достижению которых, как правило, направлена деятельность любого демократического, правового и социального государства, отражены лишь в общей формулировке «в целях социального прогресса и повышения благосостояния народов» (преамбула Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве). В отличие от учредительных договоров Европейского союза евразийская интеграционная идеология ограничена экономическими целями.

Основными целями формирования Единого экономического пространства (ЕЭП) Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве (далее – ДТСиЕЭП) называет следующие:

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

- создание условий стабильного развития структурной перестройки экономики Сторон в интересах повышения жизненного уровня их населения;

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

---

<sup>1</sup> Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. // [www.evrazes.org](http://www.evrazes.org)

<sup>2</sup> Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. (с изменениями от 25 января 2006 г. и 6 октября 2007 г.) // [www.evrazes.org](http://www.evrazes.org)

<sup>3</sup> Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 6 октября 2007 г. // [www.evrazes.org](http://www.evrazes.org)

<sup>4</sup> Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г. // [www.evrazes.org](http://www.evrazes.org)

- развитие единых транспортных, энергетических и информационных систем;

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

Движение к этим целям предполагает приоритетность социальных целей, создание политических механизмов их достижения. Но этот аспект интеграционного процесса не достаточно проявился в практике сотрудничающих государств, что заметно ограничивает углубление интеграции.

В статье 7 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве 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. 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<sup>1</sup>. В преамбуле этого Договора в качестве его целей называется обеспечение «свободного перемещения товаров во взаимной торговле и благоприятных условий торговли Таможенного союза с третьими странами, а также развитие экономической интеграции Сторон».

Таким образом, анализ целей евразийского интеграционного порядка позволяет говорить о том, что первостепенные, основополагающие цели, во имя которых создается этот порядок, фактически замещены методами (инструментами) экономической политики, а посему могут быть непонятны населению и вызывать у него как минимум скепсис.

Учитывая, что в истории постсоветской интеграции насчитывается немало нереализованных или «замороженных» договоров, наука должна привлечь внимание политиков к необходимости институционального

---

<sup>1</sup> Подробнее см. *Ярышев С.Н.* Единое экономическое пространство в системе международного экономического права. М., 2010.

строительства и целенаправленных действий для последовательного развития интеграции. Пока же вряд ли можно устранить сомнения в эффективности той международно-правовой модели, в рамках которой создан и функционирует Таможенный союз и Единое экономическое пространство<sup>1</sup>.

Другая важная проблема – устранение оснований для скепсиса в отношении взаимовыгодности интеграции для всех участвующих сторон путем такого согласования национальных интересов в ходе интеграции, которое исключало бы негативные последствия для любой из них. Только тогда интеграционный курс будет поддерживаться населением объединяющихся государств. Основу для этого создает закрепление в Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. (далее – ДТСиЕЭП) принципов евразийской интеграции. К ним отнесены:

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

Кроме того, и в статье 2 Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г. (далее – ДЕЭК) закреплены следующие принципы:

- обеспечение взаимной выгоды, равноправия и учета национальных интересов государств-членов;
- экономическая обоснованность принимаемых решений;
- открытость, гласность, объективность.

Обеспечивают реализацию целей и принципов евразийской интеграции следующие органы управления Таможенным союзом и Единым экономическим пространством (далее – ТС и ЕЭП):

- Высший Евразийский экономический совет (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 Ко-

---

<sup>1</sup> Автор не разделяет оптимизма С.Н.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.

миссии в соответствии со статьей 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.

Важно, чтобы декларируемые цели и принципы были обеспечены механизмами реализации. В соответствии со статьей 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 (см. ст. 9 ДЕЭК). Коллегия Комиссии исполняет международные договоры, решения ВЕЭС, а также решения Совета Комиссии, и принимает с этой целью необходимые собственные решения (см. 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 (см. 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 (см. 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.

Очевидно, что вряд ли Совет, принимающий свои постановления консенсусом, примет 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 слабость механизма реализации целей евразийского интеграционного правопорядка. В случае, даже если Совет все-таки примет свое решение в отношении Стороны-нарушительницы, и при этом она вновь не исполнит его в установленные сроки, только 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 Договор о Евразийской экономической комиссии, ни иные международно-правовые акты в рамках ТС и ЕЭП не предусматривают. Кроме того, не принимается 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 тех или иных сторон 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 несостоятельной. Даже если государство-нарушитель будет привлечено к ответственности перед Судом ЕврАзЭС, оно благополучно ее избежит вследствие отсутствия у Суда должной правоспособности.

В соответствии со статьей 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 в принятии определенных решений, а Регламент Евразийской экономической комиссии – это документ внутреннего 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, статья 59 Регламента ЕЭК уста-

навливает, 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 статьей 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 таковым правом ВЕЭС;

- проекты основных направлений интеграции, которые затем Совет 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 принятие по итогам контроля соответствующих решений в случаях, если отдельные Стороны не исполняют или ненадлежащим образом исполняют указанные правовые нормы.

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

Основными полномочиями Совета в соответствии со статьей 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 основные направления интеграции в рамках ТС и ЕЭП;

- принятие решений об отмене или изменении решений Коллегии в соответствии со статьей 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 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 экономической 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.

Позитивной новеллой современного евразийского правопорядка 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 анализ полномочий Совета Комиссии и Коллегии Комиссии в принятии решений, а также анализ содержания, уровня и значения этих решений для интеграционного процесса, и, следовательно, их соотношения по юридической силе между собой, позволяют сделать вывод о том, что Совет, призванный в соответствии с Договором обеспечивать баланс национальных интересов, фактически выполняет роль некоего контролера за Коллегией. Любые решения Коллегии, которые могут противоречить национальным интересам какой-либо Стороны или ограничивать ее суверенитет, могут быть заблокированы Советом (см. ст. 13 ДЕЭК). В такой ситуации вряд ли можно говорить о Комиссии как о наднациональном органе, что ограничивает возможность достижения целей, заявленных в базовых интеграционных документах. Таким образом, анализ полномочий Совета и Коллегии Комиссии приводит к выводу о недостаточности правовых ресурсов у обоих «этажей» данного так называемого наднационального органа, не позволяющих им принимать полноценные решения, имеющие приоритет перед национальным законодательством Сторон и направленные на реализацию интеграционных целей.

Что касается правоспособности Суда ЕврАзЭС, то его функции на основании Соглашения между СНГ и ЕврАзЭС от 3 марта 2004 г. вплоть до 31 декабря 2011 г. выполнял Экономический Суд СНГ, а с 1 января 2012 г. к работе приступил самостоятельный Суд ЕврАзЭС. В его компетенцию в соответствии со статьей 13 Статута Суда, утвержденного решением Межгоссовета/ВЕЭС от 5 июля 2010 года, 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 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 статьей 14 Статута 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, интересам которых по большому счету и должна служить 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 особенности 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 пунктом 2 статьи 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 по данному вопросу далеко не всегда может быть принято 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 (бездействие), не предусмотрено, а убытки, понесенные хозяйствующими субъектами в результате таких решений или действий (бездействия), также не подлежат возмещению (см. 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 евразийской интеграции.

**Органы Таможенного союза и Единого экономического пространства: фактические возможности реализации целей евразийского интеграции.** Исключительно важной проблемой интеграционного процесса является проблема достижения совпадения национальных и общесоюзных интересов. 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 (см. ст.10 ДЕЭК). В соответствии со статьей 12 ДЕЭК решения Совета принимаются консенсусом. При этом, если консенсус не достигнут, вопрос передается для решения ВЕЭС. В соответствии со статьей 10 ДЕЭК, любой член Совета может инициировать заседание Совета или его повестку, а также, в соответствии со статьей 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 руководителя. Поэтому, как видно, дееспособность данного органа полностью определяется тем, достигнуто ли согласие между лидерами государств по конкретно рассматриваемому в Совете вопросу.

Коллегия Комиссии состоит из девяти членов, в число которых входит и Председатель, по три члена от каждого государства (см. ст. 14 и 15 ДЕЭК). В соответствии со статьей 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 статьей 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. Как представляется, 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 по одному члену 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.

Далее. На основании п. 71 Регламента Евразийской экономической комиссии члены Коллегии обязаны участвовать на заседаниях Коллегии только лично, и передача голосов (как, скажем, в Совете Европейского союза) не предусмотрена. В исключительных случаях, когда член Коллегии отсутствует по уважительной причине (болезнь, командировка, отпуск, иное), допускается участие на заседании вместо отсутствующего члена Коллегии директора компетентного департамента, но при наличии письменно изложенной позиции отсутствующего члена по рассматриваемому вопросу. Однако при этом 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».

Фактическую дееспособность Суда ЕврАзЭС реализовывать свои договорные функции можно определить, исходя из анализа порядка принятия Судом своих решений, а также порядка назначения судей на свои должности и освобождения от них. В соответствии со статьей 3 Статута Суда ЕврАзЭС, в состав Суда входят по два судьи от каждого участвующего государства, срок полномочий которых 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 вновь переназначить. В соответствии с п. 3 статьи 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 – требует дополнительного рассмотрения;
- 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, социальных и религиозных групп, а также отдельных лиц. Кроме того, судьи не вправе заниматься любой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, творческой и преподавательской (см. 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). Наличие данных обстоятельств является основанием для отвода (самоотвода) судьи. Кроме того, в соответствии со статьей 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 статьей 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 ранее, эти возможности практически теряют свой смысл.

Высший Евразийский экономический совет (ВЕЭС), представленный главами государств (правительств), в сущности определяет любые вопросы в рамках функционирования ТС и ЕЭП, в том числе и вопросы наделяния необходимой право- и дееспособностью Евразийскую экономическую комиссию и Суд 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 все лидеры государств-членов будут желать этого. Учитывая, 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 причиной недостаточной эффективности деятельности любого органа ТС и ЕЭП может быть желание того или иного лидера исполнять принятые при всеобщем согласии и совместно с другими лидерами решения.

Очевидно, что фактическую дееспособность органов ТС и ЕЭП реализовывать цели евразийской интеграции определяют и бюджетно-финансовые ресурсы. В соответствии с международно-правовыми документами в рамках ЕврАзЭС и ТС и ЕЭП единственными источниками, из которых финансируется деятельность органов ТС и ЕЭП, являются взно-

сы 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, может привести к параличу их деятельности. Представляется, что ТС и ЕЭП следовало бы перейти по примеру Европейского союза к формированию собственных бюджетных ресурсов.

Таким образом, совокупная дееспособность институциональной системы ТС и ЕЭП в реализации целей евразийской интеграции практически полностью определяется тем, насколько интеграционные взгляды лидеров государств-членов будут совпадать в настоящее время и в будущем. Однако не исключено разное видение лидерами государств преимуществ для своих стран от интеграции. Отсюда могут вытекать разные представления национальных интересов в ходе интеграционного процесса, что может породить противоречия между странами.

Из всего сказанного выше об интеграционных механизмах вовсе не следует вывод о допустимости недооценки национальных интересов, о целесообразности какого-либо диктата наднациональных органов. Но национальные интересы складываются не только сами по себе, а в силу определенных условий. Компромисс между национальными интересами стран бывает необходим, но лишь в условиях, когда интеграционный процесс в целом дает положительный эффект для каждой страны. И именно достижению таких компромиссов и в то же время обеспечению гарантированного положительного итогового результата для всех стран-участниц призваны служить достаточные полномочия наднациональных органов.

Но для урегулирования всех связанных с этим проблем необходимо формировать единую интеграционную идеологию, консолидирующую интересы участвующих государств, причем не только государственно-политических элит, но и всего населения.

---