
О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА

С.И. Хамедова

Кафедра международного права
Дипломатическая академия МИД России
ул. Остоженка, 53/2, Москва, Россия, 119992

В статье исследуется правовая природа ЕврАзЭС как регионального экономического объединения суверенных государств. Рассматриваются особенности, проблемы и недостатки в организационно-правовой сфере в рамках Сообщества, а также вопросы, которые необходимо решить в связи с функционированием ЕврАзЭС.

Ключевые слова: международные экономические организации, ЕврАзЭС, экономическая интеграция.

В настоящее время постоянно усложняются и расширяются сферы международных отношений, обусловившие развитие как многосторонней дипломатии, так и более широкого сотрудничества на международном уровне в разных областях. Так, в последние годы в мире наблюдается расширяющийся процесс объединения усилий разных стран, особенно в области экономической деятельности. Активную роль в этом процессе играют международные организации как межправительственного (межгосударственного), так и неправительственного характера.

Международные организации оказывают воздействие на политику и отношения между государствами, на международное общественное мнение, в них рассматриваются важнейшие проблемы современности. Все это способствует повышению значения международных организаций.

В отечественной литературе отмечалось, что «развитие международных организаций означало развитие новых методов решения международных проблем и повышения удельного веса этих новых методов по сравнению с традиционными методами» [6. С. 343]. При этом международные организации, являясь стабильной формой международных отношений, представляют собой динамически развивающийся институт и поэтому могут быть выделены отдельные фазы их формирования или близкие к ним институты, не развивающиеся в классическую форму международной организации. В специальной литературе выделяются следующие пять признаков (элементов), составляющих понятие международной организации: договорная основа; наличие определенных целей; соответствующая организационная структура, самостоятельные права и обязанности; учреждение в соответствии с международным правом [2. С. 27–28].

Немаловажную роль в мире играют и международные экономические организации. Обусловлено это целым рядом причин, и прежде всего их предназначением — координацией действий государств-участников по сотрудничеству в различных областях: экономике, науке, технике, в отдельных отраслях промышленности и по отдельным видам продукции международные экономические организации организуют сотрудничество, содействуют ему, дают возможность воздействовать на движение цен и соотношение спроса и предложения и т.д.

Не остались в стороне от экономических интеграционных процессов и образовавшиеся на постсоветском пространстве государства. Одной из самых актуальных проблем для вновь образовавшихся государств после достижения независимости стало развитие не только политического, но и взаимовыгодного экономического и культурного сотрудничества. Такое сотрудничество возможно лишь в определенной организационной форме. Вот почему существование международной организации, в том числе Евразийского экономического сообщества, созданного в 2000 г., как центра координации усилий различных государств в решении стоящих перед ними вопросов имеет особое значение.

Государства СНГ унаследовали от бывшего СССР ряд таких системных связей, которые объективно подталкивают их к воссозданию в новых условиях комплекса международных хозяйственных связей интеграционного типа (речь идет о единой энергетической системе, единой системе транспорта, связи, телекоммуникаций, нефте- и газопроводов, стандартов и т.д.). Все это создает более интегрированное и взаимозависимое экономическое пространство, чем то, что достигнуто даже в Европейском Союзе (хотя и исчезли некоторые важные составляющие интеграционной системы, например, платежный союз, единая валюта и др.).

Все эти причины, а также и некоторые другие обусловили необходимость экономического интеграционного объединения. Таким объединением и стало Евразийское экономическое сообщество. Главными целями такого объединения стали согласование проводимых социально-экономических преобразований, повышение эффективности взаимодействия в целях развития процессов интеграции и углубление взаимного сотрудничества в различных областях, а также координация подходов при интеграции в мировую экономику и международную торговую систему.

ЕврАзЭС, как экономическое объединение, вновь обострило внимание исследователей и практиков к проблеме создания оптимальных международно-правовых и организационно-правовых условий для реализации различных проектов экономической интеграции на постсоветском пространстве. Одна из подобных проблем — это формирование адекватного требованиям конкретного этапа экономической интеграции организационно-правового механизма интеграционного объединения, на которое возлагается решение конкретных управленческих и правовых задач в сфере экономического взаимодействия государств [3].

Поскольку Евразийское экономическое сообщество является международной региональной экономической организацией интеграционного типа, ему присущи элементы классических международных межправительственных организаций (учредительный акт, обособленные цели и институциональная структура, принципы, членство и др.). При этом у Евразийского экономического сообщества есть предпосылки эволюционировать в новую форму интеграции. Интеграция в рамках ЕврАзЭС, как известно, уже прошла первый этап — зону свободной торговли, второй этап — таможенный союз, близок к завершению третий этап — единый рынок, в перспективе — создание экономического союза.

В ЕврАзЭС оформился соответствующий механизм подготовки, принятия и реализации договоров и решений, но для реализации нового уровня интеграции требуется система принятия решений прямого действия. Главными элементами такой системы, как предполагается, должны быть наднациональные органы, решения которых будут напрямую исполняться государствами. Однако взаимодействие государств в рамках ЕврАзЭС не препятствует их интеграции, по мнению специалистов, в другие международные организации, в том числе универсального характера, например в ВТО. Все государства — члены ЕврАзЭС планируют стать членами ВТО. При этом вступление в эту организацию решено проводить синхронизировано и на сбалансированных для всех государств — членов ЕврАзЭС условиях.

Вместе с тем работа в рамках Сообщества выявила ряд существенных недостатков в организационно-правовой сфере. Отчасти они объяснялись низким правовым статусом организации. Видимо, именно поэтому в Договоре об учреждении ЕврАзЭС был четко прописан его статус как международной организации. Это означает, что ЕврАзЭС является самостоятельным субъектом международного права, который обладает полномочиями, добровольно передаваемыми ему государствами — членами Сообщества.

ЕврАзЭС пользуется на территории каждой Стороны правоспособностью, необходимой для реализации его целей и задач. ЕврАзЭС может устанавливать отношения с государствами и международными организациями и заключать с ними договоры. Организация пользуется правами юридического лица и для реализации своих целей и задач может, в частности, заключать договоры, приобретать имущество и распоряжаться им, выступать в суде, открывать счета и совершать операции с денежными средствами.

Развитие международной экономической интеграции невозможно без правовой базы, поскольку именно через двусторонние и многосторонние договоры, а также внутреннее законодательство государства — участники международной экономической интеграции проводят в реальную жизнь политические решения и идеи. Перспективы развития Евразийского экономического сообщества требуют проведения анализа новых подходов к интеграционному взаимодействию, а также решения определенных правовых проблем. Прежде всего, это касается правового обеспечения функционирования как самого ЕврАзЭС, так и введения в действие актов его органов.

Рассматривая правовую природу, организационно-правовую основу деятельности ЕврАзЭС, следует учитывать, что до подписания Договора 10 октября 2000 г. были заключены два других соглашения: Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. и Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. Эти договоры продолжают действовать в части, не противоречащей Договору от 10 октября 2000 г.

Анализ содержания всех трех Договоров показывает, что выбор форм и механизмов взаимодействия государств — участников Сообщества в значительной степени был определен влиянием следующих двух факторов: становлением правовых институтов международного права и формированием меж- и внутригосударственных процедур реализации решений органов Сообщества.

Объективная оценка правовой природы Сообщества как межгосударственного объединения, как отмечает профессор В.Г. Вишняков [1], предполагает ответ на следующие вопросы: ограничивается ли суверенитет государств — членов Сообщества с принятием органами управления ЕврАзЭС Основ законодательства? Есть ли государственные признаки у объединения, и если есть, то каковы они? Какое содержание вкладывается в понятие «наднациональные полномочия»? С позиций международного права создание межгосударственного объединения означает появление нового субъекта в системе международных правоотношений, расширение сферы регулирования международного права. Такой подход не позволяет раскрыть специфику конкретного межгосударственного объединения. Не вносит дополнительной ясности в рассматриваемый вопрос и попытка некоторых представителей международного права выделить здесь «особую сферу» международного права без анализа специфики этой сферы.

Невозможно раскрыть особенности международного объединения, считает В. Вишняков, исключительно в рамках международного права. Для этого важно четко разграничить предметы правового регулирования международного и конституционного права. Такое разграничение позволит, пишет он, выделить функционально отличный слой конституционного права. Одновременно следует, указывает он, оспорить утверждение, что «вторжение» конституционного права в сферу межгосударственных отношений влечет за собой утрату суверенитета государств, входящих в межгосударственные объединения.

Передача полномочий, как полагает В. Вишняков, не нарушает суверенитета и международной правосубъектности стран — членов этого объединения. Полномочия органов государственной власти передаются межгосударственным объединениям на основе взаимности и в пределах, установленных законом. Взаимность обеспечивается подписанием международного договора, в рассматриваемом случае — Договора об учреждении ЕврАзЭС. Исключается навязывание воли одного государства другому государству. Исходя из Договора могут

быть делегированы полномочия всех ветвей государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной. Соответственно, на уровне межгосударственного объединения могут создаваться законодательные, исполнительные и судебные органы. Переданные полномочия реализуются совместно, по взаимному согласию государств — членов ЕврАзЭС, в порядке, предусмотренном Договором.

Анализ Заявления и Договора от 10 октября 2000 г. позволяет сделать вывод о том, что Сообщество — это не только и не столько международная организация. В ряде статей Договора речь идет об атрибутах государственного образования — общей территории, общих границах, единых законах, единой валюте и др. Естественно, многое здесь носит временный, неустойчивый, переходный характер. Однако, на наш взгляд, можно говорить о тенденции развития Сообщества в сторону возникновения специфического государственного образования, в рамках которого переплетаются суверенные права членов Сообщества с выраженными признаками общего государственного устройства. Согласно ст. 7 Договора, Межпарламентская Ассамблея разрабатывает основы законодательства в сфере базовых правоотношений, принимает типовые проекты, на основе которых разрабатываются акты национального законодательства.

Передача полномочий происходит не от органов одного государства органам другого государства, что характерно для международных публичных отношений, а по «вертикали», от соответствующих органов государства общим органам Сообщества. Соответственно, в данном случае действительно вряд ли уместно говорить о нарушении суверенитета государств — участников Сообщества. Данный Договор отличается от обычного международного договора тем, что это акт учредительного характера, устанавливающий «вертикальные» отношения особого вида, родовым признаком которых являются государственно-властные, а не международные отношения (1).

Таким образом, правовая природа органов ЕврАзЭС является принципиально иной. Согласно ст. 3 Договора учреждается новая система органов управления интеграцией — Межгосударственный Совет, Интеграционный Комитет, Межпарламентская Ассамблея, Суд Сообщества.

По Договору органы Сообщества наделяются правосубъектностью по изданию «собственных норм». От международной правосубъектности эта правосубъектность отличается тем, что органы Сообщества регулируют властные отношения по вертикали, являясь субъектами государственного права. Содержание государственной правосубъектности, направления и формы нормотворчества устанавливаются в Договоре.

Нельзя не согласиться с мнением некоторых ученых о том, что конституционное (государственное) право играет самостоятельную роль в становлении и развитии правовой системы ЕврАзЭС. Так, конституционное право непосредственно действует на территории государств — членов ЕврАзЭС, в то время как международные договоры действуют только в сфере межгосударственных отношений. Статья II Договора прямо указывает, что ЕврАзЭС пользуется на тер-

ритории каждой договаривающейся стороны правоспособностью, необходимой для реализации его целей и задач. ЕврАзЭС пользуется правами юридического лица и для реализации своих целей и задач может, в частности, заключать договоры; приобретать имущество и распоряжаться им; выступать в суде; открывать счета и совершать операции с денежными средствами.

Государства — члены ЕврАзЭС остаются суверенными государствами: «добровольность», равенство сторон исключают, считает В. Вишняков, одностороннюю зависимость членов этих государственных объединений ЕврАзЭС от некоего субъекта права, стоящего над ними. Нормы, создаваемые органами управления интеграцией, приобретают все больший вес. Они обладают всеми признаками юридических норм и в качестве таковых регулируют поведение участников правоотношений. Источниками этих норм являются, прежде всего, учредительный Договор, составляющий фундамент правовой системы ЕврАзЭС, а также основы законодательства и модельные акты. Неполная урегулированность вопроса об источниках права ЕврАзЭС ведет к тому, что его правовая система, действительно, формируется во многом стихийно, противоречиво, без четкой иерархии правовых актов.

Статус организации, структура ее органов, система взаимодействия между ними исключает возможность нарушения суверенитета и равенства государств — членов ЕврАзЭС. Достижение общих целей возможно лишь в случае соблюдения всех предусмотренных Договором организационных и правовых форм взаимодействия между членами организации.

Сообщество не является наднациональной структурой. Сообщество, как государственное образование, имеющее общие для всех членов Сообщества государственные функции и полномочия, в лице глав государств и правительств непосредственно осуществляет координирующую, регулирующую и правотворческую деятельность. Органы ЕврАзЭС выступают в качестве властных органов в процессе реализации этих функций, их решения имеют обязательную силу. Но эта «сила» — результат согласованной воли государств, достигаемой в ходе подготовки и принятия соответствующих решений. Правильно ли в этой связи делать вывод, задается вопросом В. Вишняков, что такие нормы представляют собой международно-правовые акты сложного характера, которые вырабатываются при помощи двух методов — законодательного и согласительного — и потому являются новым источником международного права [5. С. 94]? На наш взгляд, неправильно, поскольку, согласно Договору об учреждении ЕврАзЭС, основы законодательства являются нормативным актом органа государственной власти, обладают юридической силой, устанавливают определенные обязательства для соответствующих субъектов права.

Естественно, эти акты должны быть тщательно подготовлены, чтобы их внедрение в разные национальные системы государств — членов ЕврАзЭС не породило правовых коллизий. Изменения и дополнения национального законодательства неизбежны, но они должны быть сведены к минимуму. То обстоятельство, что предварительно принимаются основы законодательства и типовые

проекты, смягчает вхождение этих нормативных актов в национальные системы «пятерки». В любом случае «вертикальные» отношения внутри Сообщества складываются на основе принципов внутригосударственной компетенции и внутригосударственных процедур. В противном случае принятие основ законодательства утрачивает какой-либо смысл.

Конституционное право более эффективно, а главное, более адекватно регулирует систему взаимоотношений в рамках ЕврАзЭС. К сожалению, до сих пор исследователи не предпринимали глубокого анализа этих отношений, поэтому образовавшийся вакуум заполняется правовыми категориями и понятиями, заимствованными из международного права. Это ведет к тому, что правовая система ЕврАзЭС, как это признают специалисты, не обладает внутренним единством, которое могут создать лишь нормы конституционного права. Выбор государственно-правовых институтов и принципов в качестве основы правовой системы ЕврАзЭС позволит резко упростить механизм реализации решений ЕврАзЭС. Известно, что принципы реализации международных обязательств определяются на национальном уровне и относятся к компетенции государства. Содержащиеся в нормах международного права правила подлежат непосредственному применению после придания им юридической силы национальным правом. Текущая работа по созданию организационно-правовых форм и механизмов взаимодействия органов Сообщества должна иметь стабильную основу, что повысит ее эффективность (2).

Сегодня ЕврАзЭС, считает А.Я. Капустин, типично международная межправительственная организация (ММПО). Данное Сообщество обладает основными характерными признаками и атрибутами ММПО (на создание которых в первую очередь было обращено основное внимание государств в процессе многолетней эволюции института международных организаций), которые оказывали и оказывают наиболее осязаемое воздействие на весь ход мировых событий, и определяется в специальной литературе как созданное на основе международного многостороннего соглашения постоянное объединение государств в целях содействия решению международных проблем, предусмотренных его учредительными документами, и развития широкого равноправного сотрудничества между государствами в соответствии с принципами и нормами международного права [4. С. 640].

Если государства-члены «созреют» для принятия решения о наделении ее наднациональными полномочиями, это потребует определенных научных, дипломатических и иных усилий в обеспечении надлежащей международно-правовой основы реформирования структуры, обеспечения конституционности наделения ее указанными полномочиями внутри государств-членов, и возможно, создания согласованной законодательной базы реализации этих полномочий внутри государств. При этом, отмечает он, не вызывает сомнения и тот факт, что возможны различные модели наднационального регулирования, которые следует разработать совместными усилиями ученых и практиков государств-членов, опираясь на сложившиеся национальные традиции госу-

дарств — членов Сообщества в правовой, управленческой, экономической и ряде иных сфер.

Таким образом, как видим, предстоит решить целый ряд сложных организационно-правовых вопросов, связанных с функционированием ЕврАзЭС: согласование положений договоров, заключенных между государствами-членами, и правовых актов органов Сообщества по общим вопросам экономического и гуманитарного развития; создание эффективного механизма реализации решений органов ЕврАзЭС; установление ответственности сторон за невыполнение решений органов Сообщества и др. Наряду с этими прикладными вопросами требуют осмысления также теоретические вопросы, среди них: правовая природа ЕврАзЭС как регионального объединения суверенных государств; статус и полномочия органов управления ЕврАзЭС, их взаимоотношения между собой и с органами государств — членов Сообщества; юридическая сила правовых актов, принимаемых органами Сообщества, их соотношение с правовыми актами государств — членов ЕврАзЭС.

В целом, можно констатировать, что сформирована организационно-правовая основа функционирования ЕврАзЭС как международной организации, являющейся самостоятельным субъектом международного права, призванной обеспечить реализацию целей и задач, поставленных ее учредителями. Однако совершенствование основ функционирования Сообщества не завершено. В настоящее время идет дальнейшая проработка вопросов, связанных с уточнением статуса решений органов ЕврАзЭС, определение их места в иерархии актов в правовой системе государств. Идет подготовка предложений о передаче части национальных полномочий государствами ЕврАзЭС органам Сообщества и организационно-правовом механизме их реализации.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Критерием разграничения международного и конституционного права может быть только объект правового регулирования. Соответственно, сферой действия международного права являются отношения между государствами, сферой действия конституционного права — властные отношения по «вертикали» между субъектами этого права. Смещение объектов правового регулирования влечет за собой использование методов международного права в сфере конституционных отношений, что является абсолютно недопустимым.
- (2) В связи с этим В. Вишняков считает, что в настоящий момент целесообразно уделить главное внимание разработке конституционных основ ЕврАзЭС в соответствии с целями и принципами Договора об учреждении ЕврАзЭС. Соответственно, необходимым ему видится подготовка проекта Конституционного Акта ЕврАзЭС.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Вишняков В.Г.* Правовые проблемы становления ЕврАзЭС // Журнал российского права. — 2001. — № 10.
- [2] *Игнатенко Г.В.* Международное право и общественный прогресс. — М., 1972.

- [3] Капустин А.Я. Проблема дальнейшего развития организационно-правовой основы деятельности ЕврАзЭС. URL: <http://www.evrazes.com/ru/main/inforpage/81>
- [4] Ковалев А.А., Черниченко С.В. Международное право. — М., 2006.
- [5] Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. — М., 1998.
- [6] Тункин Г.И. Теория международного права. — М., 1970.

ABOUT THE LEGAL NATURE OF THE EUROASIAN ECONOMIC COMMUNITY

S.I. Khamedova

The Department of International Law
Diplomatic Academy the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
53/2, Ostozhenka st., Moscow, Russia, 119992

In given clause the legal nature of the Eurasian economic Community, as regional economic association of the sovereign states is investigated. Features, problems, lacks of organizational-legal sphere within the limits of Community, and also questions which are necessary for solving in connection with functioning of the Eurasian economic community are considered.

Key words: international economic organizations, EurAsEC, economic integration.