



2050 СОНАР

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕАЭС

*Как компромиссы predeterminedелили слабость органов Евразийского
союза.*



«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического
союза "Союзный нарратив 2050"»

www.sonar2050.org



expert@sonar2050.org





www.sonar2050.org



Автор доклада — юрист, выпускник НИУ ВШЭ — бакалавриат и ВГУЮ (РПА Минюста РФ) — магистратура. Член Совета молодых учёных ВАВТ Минэкономразвития РФ. **Астапенко Илья Валерьевич** Тел.: +7-926-095-09-53. E-mail: astapenko.ilya.94@mail.ru. Страница автора: <https://www.sonar2050.org/authors/ilyaastapenko/>



Шеф-редактор — Уралов Семён Сергеевич. Тел.: +7-916-215-72-02. E-mail: uralov@sonar2050.org



Глава аналитического бюро — Лизан Иван Юрьевич. Тел.: +7-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org



«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»



Адрес: Российская Федерация, 143180, Московская область, г. Звенигород, мкр. Пронина, д. 2, офис 12



Директор — Боков Василий Сергеевич. Тел.: +7-916-120-07-08. E-mail: vb@sonar2050.org



Telegram: sonar2050



YouTube: sonar2050.org

Оглавление

Введение	4
Наднациональность vs суверенность	5
Институциональные проблемы	7
Союз без бюрократии	7
Проблемное правосудие	9
Парламентская диалоговая площадка	13
Выводы	15

Введение

Масштабный экономический кризис, вызванный пандемией нового коронавируса, вновь акцентировал внимание на возросшей взаимозависимости стран и регионов мира. Постепенный выход многих государств, в том числе и России, из режима изоляции ставит вопрос необходимости ускоренного восстановления национального хозяйства, одним из драйверов которого могут стать скоординированные усилия в рамках региональных интеграционных объединений. В этом контексте проблематика евразийской интеграции, её эффективности и дальнейших перспектив снова выходит на передний план. За первые пять лет своего существования Союз не только качественно продвинулся на пути построения единого рынка, но и пережил первое расширение своего состава, а также увеличил количество своих международных партнёров (в том числе тех, с которым у ЕАЭС заключено соглашение о формировании зоны свободной торговли). В то же время определённые «пробуксовки» с обеспечением отдельных видов свобод на общем рынке ЕАЭС и различные точки зрения ряда государств-членов на перспективы и глубину интеграции ставят вопрос о необходимости осмысления эффективности институциональной структуры ЕАЭС. Проблемы подчас возникают также и на уровне взаимодействия отдельных государств-членов (так, в марте 2020 года белорусская сторона была раздосадована мерами, принятыми Россией по закрытию государственной границы без предварительных консультаций¹). Некоторые отечественные исследователи (к примеру, Гришина О. А. и Евсюкова С. Г. из РЭУ имени Плеханова) отмечают, что сравнительно недолгий период функционирования ЕАЭС продемонстрировал сохранение существенных диспропорций экономик стран-членов, а также различие во взглядах на пути к их преодолению, что ставит вопрос о необходимости дальнейшей модернизации архитектуры управляющих органов Союза.²

Предмет настоящего исследования — проблемные аспекты институциональной структуры ЕАЭС и его основных органов управления, а также поиск путей их преодоления.

- С учётом организационной структуры, закреплённой в учредительном договоре, ЕАЭС на сегодняшний день нельзя назвать полноценной наднациональной организацией экономической интеграции (во всяком случае, в том смысле термина «наднациональность», который употребляется в отношении европейского интеграционного проекта). В Союзе наравне с достаточно слабым наднациональным началом (олицетворяемым ЕЭК и отчасти Судом ЕАЭС) присутствует классический механизм управления международной организацией межправительственного характера. Подобная гибридная сущность организационно-правовой природы Союза негативно сказывается на процессе углубления интеграции, прежде всего касающейся функционирования общего рынка и настройки соответствующего правового регулирования.
- Все основополагающие решения по развитию интеграции целиком зависят от воли и желания лидеров стран-членов. Это во многом обусловлено «трепетным» отношением к суверенитету постсоветских государств, не готовых делегировать значительные полномочия на наднациональный уровень. С одной стороны, подобный механизм функционирования Союза позволяет избегать конфликтности (при принятии решений консенсусом) и двигаться по интеграционному пути только в тех направлениях и настолько глубоко, насколько это отвечает интересам всех участников проекта. Кроме того, отсутствие «перекоса» в сторону наднационального регулирования снижает риски появления разрастающегося штата чиновников, наподобие «брюссельской бюрократии» в ЕС, на содержание которых уходят значительные средства из бюджета организации, а отдача от деятельности которых имеет тенденцию к снижению.
- В то же время подобное положение дел ставит под вопрос достижение цели построения единого (общего) рынка на пространстве ЕАЭС: этот длительный и многоаспектный процесс неизбежно будет требовать достижения компромиссов и принятия мер, которые не будут на 100 % удовлетворять интересам всех государств в краткосрочной перспективе (в долгосрочной же перспективе интеграция даёт ощутимые

¹ Лукашенко назвал решение России закрыть границы головоуятием // Lenta.RU 2020. 2 апреля URL: <https://lenta.ru/news/2020/04/02/golovotyapstvo/>

² Гришина О. А., Евсюков С. Г., Устюжанина Е. В. Проблемы и перспективы евразийской интеграции (на примере ЕАЭС) // Вестник РЭА им. Г. В. Плеханова. 2016. № 1 (85).

экономические преимущества всем участникам). Особенно это касается интересов конкретных политических лидеров евразийских государств, имеющих решающее право голоса в Высшем совете. С учётом наличия существенного конфликтного потенциала в рамках ЕАЭС в настоящее время (к примеру, между странами-членами отсутствует единство по вопросам функционирования единого финансового рынка, отдельных аспектов гармонизации налогового законодательства) «острыми» остаются вопросы обеспечения доступа и равных условий хозяйствования на рынках государств, в частности, во взаимоотношениях России и Белоруссии. Действующий механизм управления, как показала история, не обеспечивает надлежащего механизма устранения указанных противоречий и выработки общей позиции.

Реформа ЕАЭС, таким образом, представляется насущной необходимостью (в противном случае интеграция может существенно замедлиться, а затем и вовсе сойти на нет, как это было в рамках иных объединений постсоветских государств: СНГ, Союзного государства).

- Что касается проблематики союзного правосудия, то, с учётом отсутствия среди государств ЕАЭС консенсуса относительно степени и скорости дальнейшей интеграции в рамках объединения, Суд ЕАЭС в принципе способен на должном уровне выполнять свои функции как по разрешению споров, так и по содействию в формировании устойчивого правопорядка Союза.

- При этом и самому Суду с учётом конкретной политико-идеологической ситуации необходимо тщательно отлаживать диалог как с государствами, так и с ЕЭК. Вместе с тем с учётом необходимости поступательного (пусть и небыстрого) движения ЕАЭС на пути к более высоким формам интеграционного взаимодействия в перспективе неизбежно встанет вопрос и о расширении компетенции Суда Союза. Если ряд вопросов в этой связи, к примеру, связанные с наделением Суда преюдициальной юрисдикцией, могут все ещё вызывать настроенность государств-членов, то принятие ряда других изменений (в том числе по наделению Суда полномочиями по рассмотрению трудовых споров служащих органов ЕАЭС) является не просто актуальной возможностью, но требованием времени.

Наднациональность vs суверенность

Оценка эффективности деятельности ЕАЭС, как и любой другой международной организации, должна базироваться на степени реализации целей Союза, заявленных в его Учредительном договоре.³ При этом важно отметить, что для целей настоящей работы будут рассматриваться только те цели и задачи евразийского интеграционного проекта, которые непосредственно юридически закреплены в Договоре о ЕАЭС, так как в конечном итоге именно на их достижение и должна быть нацелена работа органов и государств-членов Союза. Указанные задачи в реальности могут существенно отличаться от целей и «ассоциаций», приписываемых ЕАЭС многими представителями журналистского и экспертного сообществ. Основными целями Союза (ст. 4 Учредительного договора) заявлены: 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.

За реализацию поставленных целей отвечают органы управления евразийским интеграционным объединением, в свете чего важным представляется проанализировать правовую природу принимаемых ими решений с точки зрения такого широко используемого в научной литературе термина, как «наднациональность». Данная категория имеет особое значение в связи с тем, что **от соотношения государственных (суверенных) и международных (наднациональных) начал в деятельности интеграционного объединения напрямую зависит его стабильность.**

Отсутствие баланса между двумя указанными категориями может резко снизить эффективность принимаемых усилий по сближению экономик стран-участниц. В то же время резкое усилие

³ «Договор о Евразийском экономическом союзе» (подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018) // Справочная правовая система «Консультант Плюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/

«наднациональной» составляющей может вступить в противоречие с интересами суверенных государств, входящих в организацию, и привести в конечном итоге к её распаду.

Хотя на текущий момент единого подхода к пониманию наднациональности не выработано ни зарубежными, ни отечественными учёными, можно выделить ряд базовых характеристик данного феномена⁴:

- международная правосубъектность организации;
- наделение исполнительных органов международной организации специальными компетенциями (в ряде отраслей), которые раньше относились к исключительному (суверенному) ведению государств-членов;
- наделение исполнительных органов международной организации правом принимать нормативные акты прямого действия, не требующие дополнительной имплементации (то есть принятия отдельных внутренних нормативных актов) в национальные законодательства стран-участниц объединения и распространяющие свое действие не только на государства (как члены организации), но в равной степени на частных лиц этих государств;
- установление порядка принятия обязательных для государств решений органом международной организации большинством голосов, а не консенсусом (то есть единогласно).

Указанные характеристики (принципы) наднационального регулирования позволяют интеграционному объединению не просто приобрести статус отдельного (от государств) субъекта международного права (таким свойством обладает любая международная организация), но начать формирование в принципе отдельного правопорядка (в рамках данного объединения), исходя из цели, поставленной перед данной организацией в целом (в отрыве от отдельных интересов участников). С учётом того, что процесс международной экономической интеграции (в любом виде и на любом уровне) требует согласования воли государств-членов по ряду направлений (что также влечёт за собой процессы по сближению и/или унификации законодательного регулирования), его успешность напрямую зависит от эффективности руководящих органов, которые должны действовать с единой целью. В этой связи представляется очевидным, что чем больше государственных компетенций будет передано на наднациональный уровень в той или иной сфере (например, в таможенной при создании таможенных союзов), чем более чётко будут регламентированы права и обязанности сторон в учредительных договорах, тем меньше останется возможности для возникновения непреодолимых разногласий и споров (которые неизбежно будут появляться, исходя из различий в национальных интересах суверенных государств).

Автономность наднациональных органов управления и их компетенции в принятии обязательных для членов объединения актов во многом стала залогом успеха развития и поступательного углубления интеграционных процессов в Евросоюзе. Так, уже на заре евроинтеграции в ст. 9 Парижского договора 1951 года (учредившего Европейское объединение угля и стали) было закреплено: *«Члены Верховного органа полностью независимы при осуществлении своих функций в интересах объединения... и не руководствуются указаниями какого-либо правительства или органа. Каждое государство-член обязуется уважать наднациональный характер их функций».*

Таким образом, по замечанию профессора Коннектикутского университета Питера Линдсета, именно степень автономности органов власти выступает ключевым отличием наднациональной структуры и классической международной (межгосударственной) организации.⁵ При такой конфигурации властных полномочий наднациональность выступает в качестве своеобразного фундамента интеграции путём установления определённых гарантий и «свободы манёвра» для деятельности организации и её органов. **Важным с правовой точки зрения также является факт выработки наднациональными органами обязательных для**

⁴ Шпакович О. Н. Наднациональность в праве международных организаций // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2012. № 2.

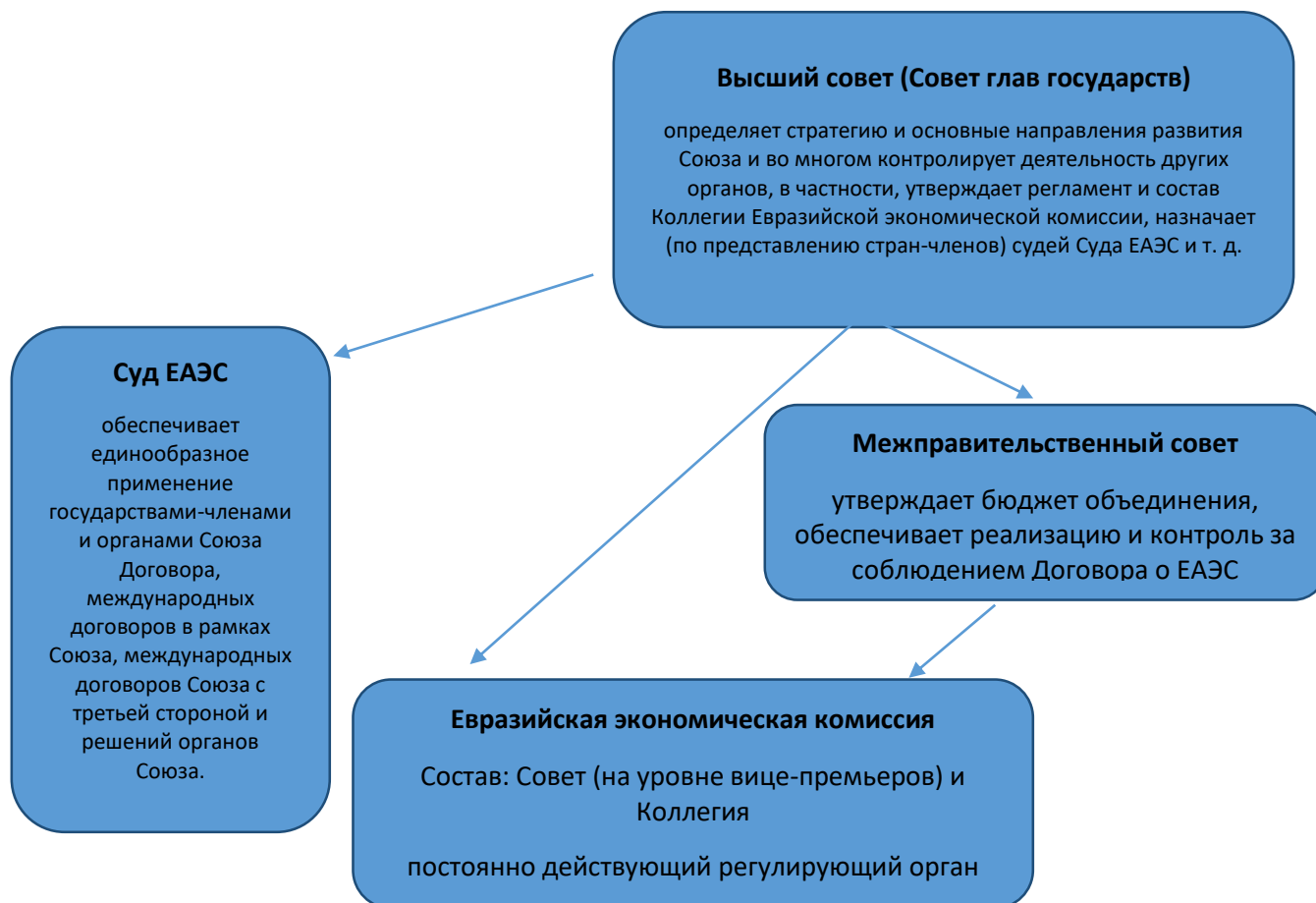
⁵ Гаврилов В. В., Даньшов В. Э. Содержание категории «наднациональность» в современной международно-правовой доктрине // Московский журнал международного права. 2019. № 3 С. 6-13.

участников норм, что, в свою очередь, ведёт к формированию единого регулятивного пространства международного объединения в конкретных сферах.

Институциональные проблемы

Союз без бюрократии

Обратимся теперь к организационно-правовой конструкции ЕАЭС и проанализируем, насколько данное объединение соответствует приведённым выше критериям наднациональности. В ст. 1 Договора о ЕАЭС указано, что Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью.



Реализация целей Союза возложена на руководящие органы ЕАЭС.

При этом Высший и Межправительственный советы не являются в строгом смысле полноценными наднациональными органами, так как их члены выступают в них не в личном качестве (как чиновники международной организации), а, в первую очередь, как представители своих государств, продвигающих подчас в большей степени национальный, а не общесоюзный интерес.

Об этом красноречиво свидетельствуют частые заявления некоторых постсоветских лидеров о «недопустимости ущемления национального суверенитета» на союзном уровне, в том числе, когда речь заходит о координации и унификации политики в валютно-финансовой сфере (несмотря на то, что проведение скоординированного курса в данном направлении закреплено в ст. 64 Договора о ЕАЭС).

Наиболее «наднациональным» из органов Союза представляется Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК). Она является постоянно действующим органом ЕАЭС, состоит из Совета и Коллегии (ст. 18 Договора о ЕАЭС). В состав Совета входят по одному представителю государства-члена (на уровне вице-премьеров). Коллегия

является исполнительным органом Комиссии и формируется из представителей стран-участниц на равной основе. При осуществлении своих полномочий члены Коллегии ЕЭК независимы от государственных органов и должностных лиц стран-членов. Однако важно отметить, что и эта наднациональная функция Комиссии серьёзно ограничена вышеуказанными положениями Договора о ЕАЭС: её деятельность всецело контролируется вышестоящими органами, более того, даже Совет ЕЭК формируется по «межправительственному» принципу.⁶ **В результате подобной конфигурации властных полномочий в рамках Союза все основные решения так или иначе замыкаются на межгосударственный Высший совет, что делает указанный орган полем для частых разногласий государств в отношении проведения единой или согласованной политики (например, в валютно-финансовой сфере) и мешает выработке единых подходов (на уровне технических специалистов) в интересах интеграционного проекта в целом.**

Вся конструкция Союза, таким образом, получается слишком зависимой от персонального состава членов Высшего совета, которые в зависимости от потребностей текущего момента (в том числе и от внутривнутриполитической ситуации в своих странах) могут как интенсифицировать, так и тормозить интеграцию не только своими решениями (или отсутствием таковых), но и через рычаги влияния на нижестоящие органы Союза.

Такая властная конфигурация полномочий создаёт определённые дисбалансы при выработке согласованной политики по ряду направлений, к примеру, в финансовой сфере. Так, ещё в 2016 году главы государств-членов поручили ЕЭК разработку Концепции формирования общего финансового рынка ЕАЭС. В 2017 году стороны на высшем уровне вновь подтвердили намерение к 2025 году сформировать единый финансовый рынок. В 2018 году главы центральных банков стран-участниц подписали Соглашение о гармонизации законодательства в финансовой сфере.⁷ Однако, несмотря на декларационные заявления на уровне Высшего совета и подписание ряда соглашений, реальный прогресс на данном направлении, по оценкам ряда отечественных исследователей, в том числе из НИУ ВШЭ, является весьма скромным. Так, до сих пор на уровне ЕАЭС не обеспечено признание национальных банковских лицензий государств-членов на всей территории Союза, что, безусловно, является изъятием из принципа свободной торговли услугами (в том числе банковскими) в рамках общего рынка.⁸ Деятельность специализированных рабочих групп ЕЭК и Консультативного совета по финансовым рынкам по целому ряду вопросов часто не находит поддержки, а иногда встречает и противодействие со стороны национальных органов. Таким образом, очевидно, что попытка интегрировать финансовую сферу, опираясь исключительно на решения и «авторитет» Высшего совета без делегирования реальных полномочий Комиссии, не приводит к реальным результатам, учитывая то, что и на уровне Совета ЕЭК его члены обычно мотивированы узконациональными интересами, а не пользой для интеграции в целом. **Слабая наднациональная составляющая ЕЭК и гипертрофированная роль Высшего совета как раз и приводит к ситуации, когда ряд государств-членов боятся делегировать больше своих суверенных прав на союзный уровень, полагая, что ими воспользуется более сильный игрок (прежде всего — Россия).**

Выстраивание отдельного «центра силы» в виде «независимого» наднационального органа, не так привязанного к узконациональным и правительственным интересам стран-членов, то есть, по сути дела, начало формирования евразийской союзной бюрократии, позволит пусть не полностью, но всё же снизить опасения государств за свой суверенитет (во всяком случае, в части рисков быть «поглощёнными» РФ под прикрытием слабых институтов ЕАЭС).

Примечательно, что согласно учредительному договору (ст. ст. 13, 17, 18) решения Высшего и Межправительственного советов, а также большинство решений ЕЭК (в особенности Совета Комиссии)

⁶ Довгань Е. Ф., Мокосеева М. А. Правовые проблемы функционирования Евразийского экономического союза // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2018. № 4 (16).

⁷ Евразийская экономическая интеграция: перспективы развития и стратегические задачи для России // Доклад НИУ ВШЭ. Москва. 2019 URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/262128617>

⁸ Там же.

принимаются консенсусом. С одной стороны, подобная норма выглядит привлекательной, так как демонстрирует стремление государств Союза к достижению полного единогласия по всем вопросам, выносимым на наднациональный уровень. С другой стороны, подобное ограничение в будущем может замедлить интеграционные процессы, позволяя одному участнику блокировать решения всех остальных. При отсутствии дополнительного канала коммуникации (в лице межпарламентской ассамблеи или иного представительного органа) подобные противоречия рискуют остаться неурегулированными усилиями представителей исполнительной власти, делегированных странами-членами.

Усиление наднациональной роли Комиссии неизбежно приведёт и к росту уровня экспертизы принимаемых ею решений, а также предложений, выдвигаемых на уровень Межправительственного и Высшего советов, что, возможно, позволит снизить конфликты интересов на высшем уровне. В качестве примера можно привести кейс с периодически возникающими (в том числе и по инициативе России) дискуссиями об ускоренном переходе к построению валютного союза и перспективах введения единой валюты, что встречает неприятие со стороны других государств-членов (о невозможности скорого перехода к рассмотрению создания единой валюты говорил, в частности, первый президент Казахстана Нурсултан Назарбаев). Инициативы по обсуждению подобных инициатив в высших органах Союза могут восприниматься другими государствами-членами как лоббирование узконациональных интересов (в данном случае российских) и опять же как угроза их суверенитету в валютно-финансовой сфере. Детальная проработка подобных вопросов на уровне полноценного наднационального органа (каким могла бы быть ЕЭК) с последующим вынесением его на обсуждение не от лица определённой страны, а со стороны наднациональной бюрократии в интересах всего объединения в целом воспринималась бы другими странами-членами в более конструктивном ключе. Кроме того, после проработки и надлежащей тщательной экспертизы такие предложения, как, к примеру, создание единой валюты, могли бы в принципе не вноситься на данном этапе интеграции как преждевременные.

Проблемное правосудие

Суд ЕАЭС не был новым изобретением текущего этапа евразийской интеграции: на предшествующем интеграционном уровне — в ЕврАзЭС — уже существовал соответствующий Суд (история создания которого растянулась практически на десятилетие).⁹ Суд ЕАЭС стал продолжателем Суда ЕврАзЭС на этапе создания Союза, который, по сравнению с сообществом, декларировался как качественно новый, углублённый этап интеграции, что предполагало (или, во всяком случае, давало надежду) более детальную регламентацию и расширение полномочий наднациональных органов объединений. Однако в контексте Суда ЕАЭС подобного расширения его полномочий (функций) не произошло, наоборот, при сравнении Статута действующего Суда Союза со Статутом его предшественника налицо сужение его полномочий.

В контексте ключевой роли Суда в конструировании правопорядка интеграционного объединения, толкования норм права Союза и активного содействия в выработке устойчивой практики его применений (не только самим Судом, но и национальными судами государств-членов) **очевидным недостатком Суда ЕАЭС является отсутствие у него полномочий выносить преюдициальные заключения по запросам национальных судов государств-участников.** Это сужает возможность диалога Суда Союза с национальными судами и пагубно влияет на единообразное применение права ЕАЭС в государствах-членах, что, в свою очередь, отрицательно сказывается, в том числе, на процессе построения общего рынка: нормы права ЕАЭС в разных странах-участниках могут толковаться и применяться по-разному их национальными судами, приводя к неравным условиям деятельности хозяйствующих субъектов на рынках разных государств-членов. Примечательно, что у предшественника действующего Суда — Суда ЕврАзЭС — была преюдициальная юрисдикция. При этом исследователи опыта европейской интеграции отмечают во многом ключевую роль именно преюдициальных заключений Суда ЕС в формировании современного правопорядка Евросоюза.

⁹ Наличие преюдициальной юрисдикции подразумевает полномочия Суда выносить специальные заключения по вопросам применения права интеграционных объединений в ответ на запросы национальных судов государств-членов. При этом в случае направления подобного запроса национальный суд приостанавливает свой процесс и уже после получения заключения от международного суда (суда интеграционного объединения) выносит решение по существу спора, опираясь на выводы из преюдициального заключения.

Серьёзно сужает полномочия Суда и степень его влияния на развитие интеграционных процессов в рамках ЕАЭС невозможность обращения ЕЭК в суд с иском против государства-члена в случае нарушения последним своих обязательств по праву ЕАЭС (в ЕврАзЭС подобная опция была предусмотрена).¹⁰ При этом государства-участники ЕАЭС не ограничены в своём праве обжалования актов и действий (бездействий) Комиссии. Указанный дисбаланс приводит, во-первых, к дополнительному ограничению полномочий ЕЭК, а с другой — имеет негативный дисциплинарный аспект для государств-членов, лишая Суд дополнительного инструмента контроля за соблюдением права объединения, в том числе в части реализации его целей и задач.¹¹

Однако, если такое трепетное отношение евразийских государств к возможности подачи против них исков со стороны ЕЭК и дополнительного контроля их деятельности можно объяснить как относительной «молодостью» постсоветской экономической интеграции, так и страхами многих ЕАЭС утратить недавно приобретённый ими суверенитет, то гораздо труднее ответить на вопрос об **отсутствии компетенции Суда ЕАЭС по рассмотрению трудовых споров служащих органов Союза**. По действующему Статуту¹² Суд полномочен лишь давать консультативные (носящие рекомендательный характер) заключения по заявлениям сотрудников и должностных лиц органов ЕАЭС по вопросам трудовых отношений (ст. 46 Статута). Данное положение дел не только идёт вразрез с практикой подавляющего большинства судов иных интеграционных объединений, не только дополнительно сужает компетенцию и «вес» Суда в системе наднациональных органов Союза, но и негативно сказывается на защищённости трудовых прав служащих органов ЕАЭС. При этом, согласно п. 25 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС, сотрудники органов Союза выведены также и из-под юрисдикции судебных и административных органов государства пребывания при выполнении ими своих служебных обязанностей — таким образом, указанные лица, по сути дела, выводятся в принципе из-под юрисдикции каких-либо судов на пространстве ЕАЭС.¹³ Как справедливо отмечают многие отечественные учёные (в частности, Исполинов А. С.), указанная ситуация не соответствует международным стандартам в области прав человека и может привести к негативным для правопорядка ЕАЭС последствиям, в том числе к подаче исков в иные международные суды, прежде всего — в ЕСПЧ, по вопросам соблюдения трудовых прав служащих органов Союза.

Применительно к рассматриваемой теме нельзя обойти вниманием вопрос исполнения решений Суда ЕАЭС и правовых последствий таких решений. Так, к примеру, в случае признания Судом актов (действий) ЕЭК не соответствующими Учредительному договору, такие решения не считаются аннулированными и продолжают своё действие до исполнения Комиссией решения Суда (ст. 111 Статута). В указанном случае вновь налицо сужение полномочий Суда Союза по сравнению с его предшественником — оспоренные в Суде ЕврАзЭС решения ЕЭК приостанавливали своё действие с даты вступления решения Суда в законную силу. Таким образом, Суду ЕАЭС отводится, по сути дела, не контролирующая роль за соответствием актов ЕЭК праву Союза, а задача по констатации факта такого несоответствия (в других интеграционных объединениях, к примеру, в Евросоюзе, суд полномочен признавать ничтожными акты, не соответствующие праву ЕС). Что касается исполнения решений Суда, то, с одной стороны, в соответствии со Статутом (ст. ст. 99–100) они являются обязательными для исполнения сторонами спора, а с другой — в случае отсутствия такого исполнения указанный вопрос передаётся на рассмотрение Высшего Евразийского Экономического Совета, то есть политического органа Союза (ст. ст. 114–115).

¹⁰ Колосов Д. Г. Проблемные вопросы компетенции Суда ЕАЭС по разрешению споров // Международные отношения и общество. 2019. № 3

¹¹ Там же.

¹² Статут Суда Евразийского экономического союза (Приложение № 2 к Договору о ЕАЭС) // Справочная правовая система «Консультант Плюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/

¹³ Единственным органом, рассматривающим подобные вопросы в настоящее время, является комиссия по этике ЕЭК. В одном из своих Заключений от 03.07.2016 года Суд ЕАЭС указал на имеющийся у указанной структуры «потенциал для разрешения конфликтных ситуаций», однако более полной оценки полноты правовой и судебной защищённости трудовых прав сотрудников органов ЕАЭС Суд не дал.

Таким образом, в случае, если против государства-члена вынесено решение Суда, оно в принципе может не исполняться, и данный вопрос переносится из исключительно правовой в политическую плоскость.¹⁴

Такое отношение к проблеме исполнения решений Суда ставит под вопрос как его авторитет, так и урегулирование спорных ситуаций, в том числе связанных с нарушением одной из сторон норм права ЕАЭС, что в подавляющем большинстве случаев приводит к определённым искажениям при формировании общего рынка. Помимо этого, как отмечают ряд учёных, теоретически государство-член имеет дополнительную опцию — при неисполнении решения Суда сослаться на ст. 102 Статута, которая устанавливает, что решение данной судебной инстанции не изменяет и (или) не отменяет действующих норм права Союза, законодательства государств-членов и не создаёт новых. Сославшись на то, что суд в своём решении вышел за пределы определённых в этой статье полномочий (с учётом того, что грань между судебным толкованием нормы и нормотворчеством с учётом наличия множества пробелов в формирующемся праве ЕАЭС весьма тонкая), государство может не исполнять его как нелегитимное.¹⁵

Ещё одним фактором, негативно влияющим на деятельность Суда, является зависимость судей от делегировавших их государств-членов. Залогом успешного развития интеграционного объединения является, в том числе, работа наднациональных органов в интересах всего Союза в целом, а не отдельных стран, что достигается, в частности, обеспечением «страновой нейтральности» должностных лиц объединения, выступающих в своих должностях в личном качестве, а не как представители государств-членов. Указанное в особенности должно относиться к Суду ЕАЭС как независимому органу по разрешению споров, руководствующемуся в своей деятельности исключительно правовыми категориями. Тем не менее действующий порядок формирования состава Суда оставляет государствам-членам возможность косвенно влиять на независимость судей. Так, в отличие от ЕвразЭС, где судьи избирались Межпарламентской ассамблеей, в ЕАЭС судьи назначаются решением Высшего Евразийского Экономического Совета (по представлению государств-членов), то есть, по сути дела, главами государств-участников, причём решение по этому вопросу принимается консенсусом, то есть единогласно. Помимо этого, согласно ст. 13 Статута государство-член по ряду оснований (предусмотренных в ст. 12) может выступить с инициативой прекращения полномочий судьи, представленного этим государством. С учётом такой конфигурации назначения и отзыва судей создаются дополнительные риски того, что при рассмотрении дел судьи, представленные конкретными странами, будут руководствоваться не столько нормами права, сколько интересами указанных государств.

Ещё раз кратко суммируем основные слабые стороны институционального оформления Суда ЕАЭС:

- **отсутствие полномочий выносить преюдициальные решения;**
- **отсутствие у ЕЭК права обращения в Суд с иском против государства-члена;**
- **отсутствие у Суда компетенции по рассмотрению трудовых споров сотрудников органов ЕАЭС;**
- **проблема неисполнения государствами-членами решений Суда;**
- **«страновая зависимость» судей.**

Вышеперечисленные негативные стороны в организации и функционировании Суда ЕАЭС не только делают указанный институт менее эффективным механизмом контроля соблюдения норм права ЕАЭС, лишают его роли одно из драйверов интеграционного процесса (каким являлся и является, например, Суд ЕС), но и снижают его авторитет в глазах частных лиц, в том числе зарубежных компаний и инвесторов (которые также наделены правом обращения в Суд). Это приводит к тому, что многие частные лица предпочитают обращаться в иные более «авторитетные» и влиятельные международные судебные инстанции. Хрестоматийным примером здесь является кейс компании «Фольксваген», которая ещё в 2013 году пыталась оспорить введённые ЕЭК антидемпинговые пошлины сначала в Суде ЕвразЭС (который, как это было продемонстрировано, обладал

¹⁴ Исполинов А. С. Статут Суда ЕАЭС как отражение опасений и сомнений государств-членов Евразийского экономического союза // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4.

¹⁵ Там же

значительно большим «весом», чем нынешний Суд ЕАЭС), но затем решила изменить стратегию и убедила германское руководство подать на Россию жалобы в орган по разрешению споров ВТО по данному аспекту.

Означает ли всё вышеизложенное, что Суд ЕАЭС абсолютно неэффективен и бесполезен с точки зрения перспектив интеграционного процесса на евразийском пространстве? Подобная точка зрения представляется не вполне верной. Процесс региональной экономической интеграции всегда является постепенным и достаточно длительным, переходы на качественно новый, углублённый этап взаимодействия между государствами не происходят одновременно после заключения того или иного договора, что наиболее явно прослеживается на опыте европейского интеграционного проекта. В этом контексте неудивительно, что сравнительно молодая евразийская интеграция пока ещё не вышла на тот уровень развития, когда государства-участники готовы к появлению реально независимых наднациональных органов, в том числе Суда. Если сравнивать процесс интеграции в рамках ЕАЭС и ЕС, то на сегодняшний день по объёму полномочий Суд ЕАЭС находится примерно на уровне Суда Европейского объединения угля и стали образца 50-х годов прошлого столетия.¹⁶ Даже имеющаяся на сегодняшний день ограниченная контролирующая функция и полномочия Суда по подготовке консультативных заключений позволяют ему принимать участие в формировании правопорядка ЕАЭС, в том числе путём толкования норм Учредительного договора, формулирования (в ряде дел) доктрины приоритета права Союза над национальным правом государств-членов (по аналогии с ЕС). На начальных этапах интеграции подобное «мягкое» регулирование позволяет продвигаться по пути углубления взаимодействия государств и в то же время «не травмировать» их обострённое чувство национального суверенитета.

Многое будет зависеть от способности самого Суда ЕАЭС выстроить конструктивный диалог как с государствами-членами (и их национальными судами), так и с другими наднациональными органами Союза, в первую очередь с ЕЭК. В этом контексте излишне «резкие» решения Суда могут лишь навредить процессу, вызвав обратную реакцию со стороны государств: во многом сокращение полномочий Суда ЕАЭС, по мнению ряда исследователей, как раз и было вызвано неспособностью его предшественника выстроить подобный конструктивный диалог.¹⁷

Стоит отметить, что и другая крайность — чрезмерно «усиленный» суд — также не является панацеей успеха интеграционного проекта. Мировая практика показывает, что даже практически полное копирование модели Суда ЕС (как наиболее авторитетного и полномочного суда интеграционного объединения) не даёт гарантии, что указанный судебный орган сможет играть ту же роль, что и Суд Евросоюза.¹⁸ Подобная модель, к примеру, была применена при учреждении Суда Андского сообщества наций (в 1979 году), которое происходило при активном участии европейских советников (в их числе были и бывшие судьи Суда ЕС). Однако, несмотря на институциональное сходство и стремление Андского трибунала на практике реализовывать заимствованную у Суда ЕС доктрину приоритета права сообщества, в реальности его деятельность была, по сути дела, бойкотирована государствами-членами (национальные суды редко обращаются к толкованию наднациональным судебным органом норм права Сообщества при разрешении конкретных споров; за всю историю объединения не наберётся и десятка случаев обращений со стороны участников к Суду с преюдициальными запросами). Само Андское сообщество при этом также существенно не продвинулось в деле углубления интеграционного взаимодействия, сформировав де-факто только Таможенный союз (и то со значительными изъятиями). Примечательно, что и в ЕС чрезмерный «активизм» Суда, направленный на расширение собственной юрисдикции и продвижение доктрины верховенства права Евросоюза над

¹⁶ Отличительной особенностью Суда ЕОУС того периода является то, что он изначально был уполномочен осуществлять судебный контроль в отношении актов, принимаемых исполнительным органом данного Европейского Сообщества.

¹⁷ Ряд юристов-международников (в частности Исполинов А. С.) считают, что сужение полномочий Суда ЕАЭС было вызвано не в последнюю очередь решением Суда ЕвразЭС 2012 года по делу ОАО «Южный Кузбасс», в котором суд попытался навязать национальным судам государств-членов изменение их практики в связи с указанным решением, что, по сути дела, означало самостоятельное расширение судом собственной компетенции и содержало признаки не столько толкования норм права, сколько нормотворчества. Указанный бескомпромиссный подход не был оценен государствами-членами, что и привело в итоге к урезанию возможности Суда ЕАЭС проводить в жизнь аналогичные решения.

¹⁸ Исполинов А. С. Статут Суда ЕАЭС как отражение опасений и сомнений государств-членов Евразийского экономического союза // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4.

национальным правом государств-членов, встречает всё большее сопротивление, прежде всего со стороны конституционных судов стран-участниц.¹⁹

Парламентская диалоговая площадка

Ещё одним негативным аспектом для перспектив эффективной интеграции в рамках ЕАЭС ряд исследователей называют отсутствие в организационной структуре Союза межпарламентского органа. Примечательно, что подобный орган — Межпарламентская ассамблея ЕвразЭС — присутствовал на более низком этапе интеграционного взаимодействия, но затем от него решено было отказаться.²⁰ Основным лоббистом необходимости наличия «парламентского измерения» евразийской интеграции в период обсуждения и подготовки проекта Договора о ЕАЭС была Россия. Так, в своей статье «Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня» президент РФ Путин сформулировал необходимость создания ЕАЭС как «мощного наднационального объединения». Москва в этом контексте ориентировалась в первую очередь на опыт ЕС и желала видеть в будущем Союзе не просто площадку по межпарламентскому диалогу или ассамблею, а по возможности — полноценный наднациональный парламент (по аналогии с Европарламентом), который являлся бы участником нормотворческой деятельности в рамках объединения. В то же время, как отмечает, в частности, Евгений Трещенков, другими государствами-участниками евразийских интеграционных процессов подобные планы российского руководства были восприняты с опаской — как очередная попытка покуситься на их суверенитет и создание надстройки для последующего перехода от экономической уже к политической интеграции.²¹ В итоге стороны сошлись во мнении, что формирование наднационального парламентского органа, даже в формате ассамблеи, не является первостепенной задачей: было решено сосредоточить усилия будущего Союза на максимально быстром достижении цели построения общего рынка усилиями исполнительных органов управления (прежде всего — ЕЭК).

Таким образом, интеграция в рамках ЕАЭС проходит исключительно усилиями исполнительных ветвей власти государств-участников, которые, являясь членами национальных правительств, зависят от их курсов и, как следствие, ограничены в возможности манёвра на переговорах при выработке решений по вопросам, имеющим значение для ЕАЭС в целом.

Создание органа межпарламентского взаимодействия позволило бы сформировать в ЕАЭС дополнительную площадку для обмена мнениями, консультаций по согласованию позиций в контексте проведения единой (или скоординированной) политики. Привлечение представителей законодательной власти стран-членов было бы полезно в контексте дополнительной (законодательной) экспертизы прорабатываемых к заключению соглашений в рамках Союза.

Кроме того, как показывает практика иных объединений (в частности, СНГ), межпарламентские органы играют существенную роль в процессе гармонизации законодательного регулирования отдельных сфер. Именно на полях межпарламентских ассамблей обычно разрабатывают и принимают акты так называемого «мягкого права» (модельные акты), которые носят рекомендательный характер и служат ориентиром национальным законодателям при разработке нормативного регулирования конкретных сфер общественных отношений. Подобное «мягкое» регулирование может эффективно работать там, где государства-участники пока не готовы брать на себя реальные международно-правовые обязательства в чувствительных сферах (возможная потеря которых вызывает страх за государственный суверенитет в этих странах). В ЕАЭС к подобным сферам, чувствительным для национального суверенитета государств-участников, можно отнести налоговую, валютную

¹⁹ Последним громким делом в этом контексте является решение конституционного суда ФРГ от 5 мая 2020 года, в котором он признал ряд нормативных актов ЕЦБ принятыми с очевидным превышением полномочий последнего (*ultra vires*) и отказался следовать преюдициальному заключению Суда ЕС (полученному в ответ на запрос КС ФРГ по данному делу).

²⁰ Балытников В., Боклан Д. Евразийский экономический союз: предпосылки создания, проблемы формирования и перспективы развития // Векторы интеграции. 2015. № 3.

²¹ Трещенков Е. Ю. Парламентское измерение Евразийского экономического союза: перспективы и целесообразность // Таврические чтения. 2016. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность (материалы научной конференции) Санкт-Петербург. 2017.

и ряд иных. В рамках работы межпарламентской ассамблеи, к примеру, можно было разработать и принять, скажем, модельный налоговый кодекс ЕАЭС или же модельный закон о регулировании валютной сферы, которые послужили бы ориентирами для стран-членов при выстраивании законодательного регулирования этих сфер, а в процессе разработки этих актов позволили бы достичь большего взаимопонимания и сближения позиций сторон по наиболее острым вопросам (без вынесения их на уровень глав государств и правительств стран-членов).

При этом стоит оговориться, что речь не идёт о формировании в ЕАЭС полноценного законодательного органа (наднационального парламента) на данном этапе интеграции — это могло бы привести к дополнительным рискам для суверенитета государств-участников и навряд ли было бы ими одобрено. Речь идёт именно о создании дополнительной диалоговой площадки, органа, который предоставлял бы свой (альтернативный по отношению к позиции представителей исполнительной власти) взгляд на проблемы и обладал бы полномочиями для принятия актов рекомендательного характера, а также совместных актов с другими органами Союза.

Некоторые исследователи отмечают, что сам факт создания наднационального парламента не снимает всех проблемных вопросов как правовой интеграции в рамках объединения, так и придания решениям органов такой организации «демократической легитимности». ²² Так, например, опыт функционирования Европарламента продемонстрировал, что данный орган, который в перспективе мыслился выразителем воли европейских избирателей (вне зависимости от национальных интересов конкретных государств-членов) по поводу дальнейшего развития европейской интеграции, в реальности превратился в ещё один бюрократический институт, не обладающий высоким доверием со стороны граждан государств ЕС. ²³ В этом контексте в Евросоюзе в рамках принятия Лиссабонского договора была усилена роль национальных законодательных органов, которые, согласно так называемому субсидиарному контрольному механизму, получили право участия в процессе принятия нормативных актов ЕС. В связи с этим некоторые российские исследователи, в частности, Оксана Пименова, говорят о **целесообразности для ЕАЭС рассмотрения возможности усиления роли именно национальных парламента в процессе выработки и принятия решений на уровне Союза**: их участие, к примеру, в реализации некоторых регулирующих прерогатив ЕЭК, придало бы решениям наднационального органа большую легитимность в странах-членах, что положительным образом бы сказалось на исполнении указанных решений, а значит, и на достижении коллективных целей интеграции. ²⁴

²² Пименова О. И. Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. № 1.

²³ European Union (EU) Select Committee (2013) The Role of National Parliaments on the European Union: Written Evidence. URL: <https://ru.scribd.com/document/235679854/The-Role-of-National-Parliaments-in-the-European-Union-Written-evidence>

²⁴ Пименова О. И. Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. № 1.

Выводы

Для придания нового импульса интеграционному взаимодействию иного выхода, кроме усиления наднациональной составляющей Союза, нет (альтернативой является лишь запуск процесса по формированию конфедерации или единого государства, что неприемлемо для участников).

Краткая схема институциональных проблем ЕАЭС и возможных путей их преодоления		
Проблемы слабого развития «наднациональной» компоненты управления в ЕАЭС	Проблемы недостаточно выраженной роли Суда ЕАЭС	Проблемы внутрисоюзного взаимодействия и легитимности принимаемых решений
РЕШЕНИЯ		
Расширение компетенции и полномочий ЕЭК	Наделение Суда правом вынесения преюдициальных заключений по запросам национальных судов стран-членов	Начало проработки вопроса создания в ЕАЭС полноценного парламентского измерения (хотя бы на уровне существовавшей ранее Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС)
Снижение уровня влияния на решения и деятельность ЕЭК со стороны Высшего и Межправительственного советов	Наделение Суда компетенцией по рассмотрению трудовых споров служащих органов ЕАЭС	Более активное вовлечение национальных парламентов стран-членов в содействие интеграционным процессам в рамках ЕАЭС
Наделение ЕЭК правом обращаться в Суд с исками против государств-членов за несоблюдение ими норм права ЕАЭС	Отмена возможности отзыва судей, делегировавшим их государством-членом	
Уменьшение количества вопросов, решения по которым принимаются единогласно	В случае, если Суд приходит к выводу о противоречии решения ЕЭК праву ЕАЭС, такие решения должны автоматически признаваться ничтожными	

Увеличение веса и роли ЕЭК, которая должна стать полноценным наднациональным органом, где евразийские чиновники выступали бы сугубо в личном качестве, позволит ей стать своеобразной «нейтральной прослойкой» между национальными интересами (и опасениями) государств-членов, позволяя формулировать и проводить в жизнь (что серьёзно ограничено на сегодняшний день) интеграционные инициативы в интересах Союза в целом, исходя из цели построения общего рынка, который в конечном счёте повышает конкурентоспособность экономик всех участников. В этом контексте целесообразным видится передача на уровень Комиссии ряда полномочий межправительственного совета (возможна также не полная передача, а распределение полномочий на уровне совместной компетенции), в том числе по утверждению бюджета объединения и т. п. Для преодоления скопившихся противоречий ЕАЭС крайне необходимы новые формы и площадки по согласованию позиций государств-членов, одной из которых могла бы стать воссозданная межпарламентская ассамблея. При этом за высшими органами управления Союза целесообразно оставить полномочия в сфере определения общих векторов и направлений развития интеграции, а также ряда контрольных функций, но лишь в части, при которой они способствуют урегулированию спорных, неразрешимых ситуаций (к примеру, на уровне ЕЭК).

2050 СОНАР

Союз
Россия
Беларусь
Фабрика смыслов
Нарратив
Кооперация
Интеграция
Политэкономика
Идентичность
Будущее
Прогноз
Анализ
Оборонеспособность
Наука и техника
Промышленность
Культура
Точки роста

«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

Российская Федерация, 143180, Московская область, г. Звенигород, мкр. Пронина, д. 2, офис 12

Директор — Боков Василий Сергеевич. Тел.: 8-916-120-07-08. E-mail: vb@sonar2050.org

Шеф-редактор — Уралов Семён Сергеевич. Тел.: 8-916-215-72-02. E-mail: uralov@sonar2050.org

Глава аналитического бюро — Лизан Иван Юрьевич. Тел.: 8-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org

