

ВВЕДЕНИЕ

От Сообщества к Союзу

Дорожная карта интеграции

История евразийской интеграции уходит в 1995 г., когда был подписан Договор между Беларусью и Россией о создании Таможенного союза, к которому чуть позже присоединился Казахстан. В 1996 г. был подписан Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, который совместно с названными государствами подписал Кыргызстан. В 1999 г. к Договору о таможенном союзе и Едином экономическом пространстве присоединилось пятое государство — Таджикистан.

В 2000 г. в соответствии с Договором об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) этими пятью странами создается новое интеграционное объединение с формированием целого ряда евразийских интеграционных и рабочих органов различного уровня (Межгосударственный совет на уровне глав государств и глав правительств, Интеграционный комитет и его Секретариат, Межпарламентская ассамблея, Комиссия постоянных представителей). ЕврАзЭС и по сей день играет значимую роль в интеграционных процессах на территории бывшего Советского Союза и как международная организация активно участвует в международном сотрудничестве. Так был сделан первый серьезный шаг навстречу к совместно будущему.

В основе попыток создать новый интеграционный союз лежали различные идеи и интерпретации, некоторые из них так и не были до конца реализованы, например идея создания Единого экономического пространства в рамках «четверки» при участии Беларуси, Казахстана, России и Украины.

В 2008 г. было принято решение о создании Таможенного союза на базе ЕврАзЭС с тремя участниками — Беларусью, Россией и Казахстаном. Реальное формирование Таможенного союза состоялось

в 2010 г. Затем 9 декабря 2010 г. главы трех государств продекларировали движение к созданию Евразийского экономического союза в целях обеспечения гармоничного, взаимодополняющего сотрудничества с другими странами, международными экономическими объединениями с выходом на создание общего экономического пространства. При оформлении этого заявления уже прозвучали идеи о создании интеграционного объединения – международной организации наднационального характера.

18 ноября 2011 г. президентами трех государств было заявлено, что Единое экономическое пространство (ЕЭП) начнет работу с 1 января 2012 г. Его цель – дальнейшая интеграция и полная реализация потенциала Таможенного союза и Единого экономического пространства, в том числе формирование согласованной транспортной, энергетической, аграрной и промышленной политики, углубление производственной кооперации, включая возможное создание совместных транснациональных корпораций.

19 марта 2012 г. руководители трех государств подтвердили намерение о создании сторонами Евразийского экономического союза (ЕАЭС) к 2015 г., предполагающее подписание единого кодифицированного международного договора.

За беспрецедентно короткое время был сформирован единый таможенный тариф, создана единая таможенная территория, таможенный контроль вынесен на внешние границы наших стран, а большинство торговых барьеров в системе Таможенного союза устранено. В этот период принят пакет из 17 соглашений, направленных на выравнивание условий хозяйствования в объединенных экономиках, национальное таможенное законодательство было отменено и заменено международным договором – Таможенным кодексом таможенного союза от 27 ноября 2009 г., положения которого вступили в действие с 1 июля 2010 г.

И уже с 1 января 2012 г. заработала следующая стадия сотрудничества – Единое экономическое пространство. В правовом смысле эта стадия интеграции ознаменовала переход от традиционного межгосударственного сотрудничества в рамках межправительственной организации к созданию организации нового типа – международного наднационального объединения, в которое государства отдают часть суверенной компетенции¹.

¹ О наднационализме в международных организациях см.: *Тинберген Я.* Пересмотр международного порядка. М., 1980; *Нешатаева Т.Н.* Международные организации и право. М., 1998; *Peterson J.* The Institutions of the European Union. Oxford, 2006.

В отличие от Таможенного союза помимо вопросов обеспечения свободного движения товаров в рамках ЕЭП решаются проблемы, связанные с обеспечением:

- свободного движения капитала, услуг, рабочей силы;
- проведения согласованной макроэкономической политики (следовательно, промышленной и сельскохозяйственной политики);
- гармонизации и унификации национальных законодательств в области финансово-кредитной, налоговой, инвестиционной, конкурентной и антимонопольной политики, в том числе путем заключения самоисполняемых международных договоров (договоров прямого действия по типу Таможенного кодекса Таможенного союза).

Создана организационная структура ЕЭП: Высший Евразийский экономический совет работает на двух уровнях: глав государств и глав правительств.

Комиссия Таможенного союза преобразована в новый наднациональный орган – Евразийскую экономическую комиссию. Комиссия состоит из Совета и Коллегии.

Состав Совета представлен тремя вице-премьерами – по одному от каждой стороны, Коллегия – девятью министрами по направлениям (по три от каждой из сторон).

Главной задачей новых структур является разработка единых международных договоров, которые бы отражали цели, задачи, принципы, механизмы, инструменты единой экономической политики, формировали общее правовое регулирование экономических отношений. К 1 января 2015 г. структура ЕЭП должна измениться, ее составят институты Евразийского союза: 1. Высший Евразийский экономический совет; 2. Межправительственный совет; 3. Евразийская экономическая комиссия; 4. Евразийский суд. Функциональные особенности этих институтов должны найти отражение в главах единого кодифицированного договора о создании Евразийского союза.

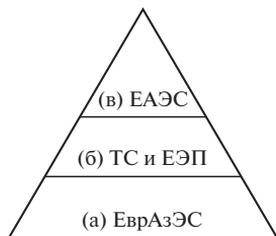
В литературе высказано мнение о том, что суд новой интеграции является продолжателем дела Экономического суда СНГ, потому что последний рассматривал дела в рамках ЕврАзЭС¹. Однако вряд ли с таким мнением можно согласиться. Скорее суд новой интеграции следует рассматривать в качестве правопреемника Суда ЕврАзЭС (впервые он упоминается в Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 декабря 2000 г. (ст. 8)), который создается на основе двух основополагающих договоров – Статута суда Евразий-

¹ См.: Шинкарецкая Г.Г. Суд Евразийского экономического сообщества и Таможенного союза // Международное правосудие. 2012. № 1(2).

ского экономического сообщества от 5 июля 2010 г. и Договора об обращении в суд Евразийского экономического сообщества хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним от 9 декабря 2010 г. — и начинает действовать с 1 января 2012 г. на основании решения Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества (на уровне глав государств) от 19 декабря 2011 г.

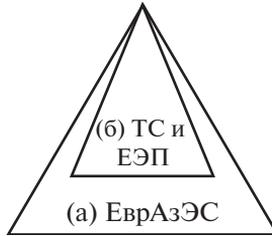
Утверждение о том, что Евразийский суд будет связан с Судом ЕврАзЭС основывается на том факте, что только Суд ЕврАзЭС вправе рассматривать споры, вытекающие из вопросов, относящихся к компетенции Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Между тем история интеграции свидетельствует, что ЕврАзЭС породил Таможенный союз, затем Таможенный союз явился платформой Единого экономического пространства, которое в свою очередь послужит платформой Евразийского союза. Схематично юридическое (договорное) оформление интеграции можно отобразить в виде пирамиды,



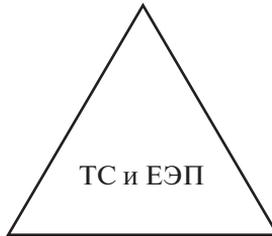
где основанием являются экономические, гуманитарные, организационные международно-правовые соглашения, подписанные членами ЕврАзЭС (платформа (а)). Затем из них выделяется соглашение о создании Таможенного союза и 17 соглашений, знаменующих оформление ЕЭП. Эти соглашения в 2015 г. (платформа (б)) призваны заменить единый кодифицирующий договор о создании Евразийского союза. Документы Таможенного союза, Единого экономического пространства подписаны тремя государствами (Беларусь, Казахстан и Россия) и касаются вопросов экономического и организационного характера, исключая гуманитарную сферу. Таким образом, в зависимости от государств-подписантов пирамида, образующая будущий Евразийский союз, могла иметь альтернативное развитие:

Евразийский союз



или

Евразийский союз



Согласно первой пирамиде платформой Евразийского союза послужат все договоры ЕврАзЭС, подписанные пятью государствами, равно как и договоры, подписанные тремя государствами, с учетом принятия их условий всеми сотрудничающими государствами. Во второй пирамиде в качестве платформы будут использованы лишь экономические договоры Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Именно второй вариант развития событий воплотился на практике. 10 октября 2014 г. в городе Минске (Республика Беларусь) подписан Договор о ликвидации органов ЕврАзЭС (Межпарламентской ассамблеи, Секретариата Интеграционного комитета, Суда), действующих лишь до 31 декабря 2014 г. С 1 января 2015 г. начинают действовать органы Евразийского экономического союза.

До 31 декабря 2014 г. ЕврАзЭС действовал согласно объединенным пирамидам. Поэтому и Суд ЕврАзЭС действовал на базе двух основополагающих договоров, относящихся к платформе (а) и к платформе (б).

Возникает вопрос о том, как будет развиваться правопреемство между этими международными организациями.

Исходя из теории права международных организаций их правопреемство – явление довольно редкое. Однако истории известно правопреемство ООН от Лиги Наций, Европейского союза от группы европейских организаций, ВТО от ГАТТ и т.д.¹

В итоге Международный суд ООН (г. Гаага) не отрицает своего правопреемства от Международной палаты правосудия Лиги Наций. Ключевой вопрос такого правопреемства касается связи самих международных организаций. ЕврАзЭС в целом или в части послужит основой создания Евразийского союза. Следовательно, Суд ЕврАзЭС может являться фундаментом Суда Евразийского союза. Для того чтобы разобраться, может ли новый действующий орган правосудия послужить основой того, что возникнет в будущем, необходимо остановиться на анализе компетенции суда, статусе судей и процессуальных институтах – инструментах, на которых основывается судопроизводство в новом судебном органе интеграции, имея в виду, что в настоящее время уже произошло разделение ЕврАзЭС и ЕЭП по вопросам материального права, но сохраняется единство в вопросах организационно-процессуального характера.

В какой-то мере схожим образом вопросы правопреемства решены и в Договоре о ликвидации Суда ЕврАзЭС: в п. 5 ст. 2 этого акта сказано, что решения Суда ЕврАзЭС сохраняют свое действие и после ликвидации органа. Кроме того, материально-техническая база Суда ЕврАзЭС передается Суду ЕАЭС, который согласно Договору о Евразийском экономическом союзе также имеет штаб-квартиру в городе Минске. Судейский корпус двух судов также остается частично идентичным. Иными словами, Суд ЕАЭС является фактическим преемником Суда ЕврАзЭС. Подобный подход является оправданным, ибо позволяет изменить состав государств – членов интеграционного объединения (в ЕАЭС с 2015 г. войдут Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Армения и Кыргызская Республика), сохранив в силе многие из действующих договоров и все судебные решения, заложившие основу коммуницированного права новой интеграционной группировки.

Юрисдикция Суда ЕврАзЭС

Прежде всего следует обратить внимание на высокий интеллектуальный уровень первых международно-правовых актов о Статуте Суда ЕврАзЭС: они содержат новые для постсоветских государств институты,

¹ См.: *Кашкин С.Ю.* Право Европейского Союза. М., 2011.

широко используемые в современных международных судах – таких как Европейский суд по правам человека в г. Страсбурге или Суд справедливости Европейского союза в г. Люксембурге¹. Претензии возникают к юридико-техническому оформлению этих институтов, что, впрочем, является ахиллесовой пятой любых международных актов, основанных на компромиссе разноязыковых творцов документа. Как правило, судебное толкование лингвистических особенностей нормы соответствует устранению подобных недостатков международно-правового акта.

Итак, по своему содержанию юрисдикция Суда ЕврАзЭС включала две группы полномочий:

- а) прямую юрисдикцию – по разрешению споров;
- б) косвенную юрисдикцию – по нормоконтролю.

При этом Статут Суда ЕврАзЭС в п. 5 ст. 13 резервирует возможность расширения компетенции суда за счет иных дел, заключенных в рамках ЕврАзЭС и Таможенного союза.

К делам прямой юрисдикции относятся споры, возникающие между государствами – членами ЕврАзЭС (п. 2 ст. 13 Статута), а также между последними и Комиссией Таможенного союза (Евразийской экономической комиссией) – подп. «г» п. 4 ст. 13 Статута.

К делам косвенной юрисдикции относятся дела по нормоконтролю в целях единообразного применения международных договоров сообщества и принимаемых органами ЕврАзЭС решений (п. 1 ст. 13 Статута). Нормоконтроль Судом ЕврАзЭС осуществляется в двух формах: контроль предварительный и контроль последующий.

Предварительный нормоконтроль предусмотрен лишь для высших органов судебной власти, которые вправе обратиться в Суд с предварительным (преюдициальным) запросом о вынесении заключения по вопросам применения международного договора в конкретном деле.

Имея в виду, что верховные суды работают по процедурам нескольких инстанций, п. 2 ст. 3 Договора об обращении в Суд Евразийского экономического сообщества хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним от 9 декабря 2010 г. предусматривал, что хозяйствующий субъект (через национальный суд) наряду с самой судебной инстанцией Высшего суда вправе обратиться в Суд ЕврАзЭС с преюдициальным запросом о применении договора. Однако в том случае, если высший судебный орган задействовал процедуру надзора (решение не обжалуется), он сам обязан обратиться за толкованием норм международного права к Суду ЕврАзЭС (п. 3 ст. 3 Договора).

¹ См.: *Марченко М.Н.* Европейский союз и его судебная система. М., 2012.

Итак, преюдициальный запрос прописывался как право высшего судебного органа, как право хозяйствующего субъекта (юридические лица и граждане – предприниматели) и как обязанность суда надзорной инстанции и Конституционного суда (решения также не обжалуются) государства-члена ЕврАзЭС.

Логика названной статьи основана на том, что высшие судебные органы не дают самостоятельного толкования нормы международного права, действующего в ЕврАзЭС, до получения официального разъяснения Международного суда. Следовательно, национальные суды должны были приостанавливать собственное производство по спору до получения решения Суда ЕврАзЭС, которое на основании подп. «в» п. 4 ст. 13 Статута носит обязательный характер: «по спорам, указанным в пунктах 2 и 4 статьи 13 настоящего Статута, Суд принимает решения, которые являются обязательными для исполнения».

Таким образом, преюдициальный запрос органа высшей судебной власти в его интерпретации основополагающими документами о Суде ЕврАзЭС имеет две важнейшие характеристики: (а) обязанность суда, принимающего окончательное решение, приостановить собственную процедуру и сделать запрос о толковании норм международного права; и (б) обязанность национального суда реализовывать такое толкование Международного суда в своем собственном решении.

Иными словами, без международного толкования невозможно национальное судебное решение, вступающее в силу закона. Исходя из изложенного, преюдициальный запрос в Суд ЕврАзЭС можно отнести к предварительному нормоконтролю.

Последующий нормоконтроль излагался в статутных документах в двух возможных формах: (а) толкование положений права ЕврАзЭС в консультативных заключениях (носят рекомендательный характер), выносимых судом ЕврАзЭС в ответ на запросы сторон, органов ЕврАзЭС и Таможенного союза, высших органов судебной власти (без привязки к конкретному делу – ст. 26 Статута) и (б) толкование актов Таможенного союза и Единого экономического пространства на их соответствие международным договорам Таможенного союза и Единого экономического пространства в обязательных для исполнения решениях Суда ЕврАзЭС (ст. 2 Договора об обращении в Суд Евразийского экономического сообщества хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним). Последующий нормоконтроль возможен не только по заявлению о толковании, но и в споре, целью которого является аннулирование нормативно-правового акта.

В случае поступления заявлений об аннулировании актов органов ЕврАзЭС Суд решал вопрос об их соответствии (несоответствии) ме-

ждународным договорам, заключенным в рамках ЕврАзЭС, Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Общим основанием для подачи заявления об аннулировании и соответственно для возможной отмены документа служит противоречие актов нормотворческих органов международных интеграционных структур международным договорам, составляющим договорно-правовую базу евразийской интеграции. В данном случае проверялся сам правовой акт (его содержание) с целью устранения противоречий с договорами.

Теоретически указанное противоречие может проявляться в следующих вариантах:

- отсутствие компетенции органа, принявшего акт, в том числе путем ее превышения;
- существенное нарушение процедуры принятия документа;
- злоупотребление наднациональной властью, т.е. реализация полномочий вопреки законным целям, предусмотренным учредительными договорами, в том числе в издании акта в интересах одного из государств-членов, или в интересах органа интеграции, или в личных интересах международных служащих, хозяйствующих субъектов и т.д.

Очевидно, что к злоупотреблению властью следует относить и случаи издания несовершенных актов Сообщества на основе некомпетентности (недостаточной компетентности) международных служащих.

При наличии одного из указанных оснований Суд ЕврАзЭС вправе объявить указанный акт или положения указанного акта несоответствующими договору – ничтожными, т.е. не имеющими силы (ст. 11 Договора об обращении в Суд Евразийского экономического сообщества хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним).

Следует остановиться на двух вопросах, решения которых в актах ЕврАзЭС не было найдено. Во-первых, ни договор, ни Статут не называют, с какого момента оспариваемый акт (норма акта) объявляется ничтожным: с момента его принятия или с момента вынесения решения судом. Очевидно, что в такой ситуации Суд может использовать оба подхода. Общим подходом должно считаться объявление акта ничтожным с момента его принятия. Но Суд может также при необходимости сохранить в силе наступившие ранее юридические последствия действия акта, признав его недействительным лишь с момента вынесения решения. Разница между подходами может оказаться весьма чувствительной для хозяйствующих субъектов, которые получают право на взыскание ущерба от действий публичной власти (международной или внутригосударственной) в национальных судах за тот срок,

который будет назван как возможный для признания акта ничтожным. В силу указанных обстоятельств решение вопроса о признании акта ничтожным оказалось для Суда весьма сложным, ибо в этом случае судье всегда надлежит найти эффективный баланс частного и публичного интереса в деле о нормоконтроле.

Во-вторых, отметим другую особенность юрисдикции, прописанную в п. 1 ст. 25 Статута, которая предусматривала, что в решении Суда должны предписываться меры для его исполнения. Такая формулировка нехарактерна для судов, занимающихся нормоконтролем, ибо предполагает, что Суд не только устанавливает ничтожность нормы, но и предписывает меры по ее изменению. Предписание действий для наднациональной публичной власти может рассматриваться как нарушение принципа разделения властей. Бесконфликтное разрешение подобной коллизии требует серьезных усилий и профессионализма от Международного суда и от сотрудничающих с ним органов интеграционных объединений.

Практика Суда ЕврАзЭС показала, что две названные проблемные статьи Статута вызвали серьезные затруднения как в процессе рассмотрения дел, так и при исполнении решений Суда: (а) решение принималось неединогласно с одновременным высказыванием особых мнений; (б) стороны просили разъяснений по действию решений во времени и пространстве. В то же время столь сложно складывающаяся практика Суда оказала влияние на формирование учредительных документов ЕАЭС, в которых названные пробелы в какой-то мере устранены¹.

К последующему контролю следует отнести и заявления об оспаривании действий либо бездействия органов Таможенного союза и Единого экономического пространства (ст. 2 Договора об обращении в Суд Евразийского экономического сообщества хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним от 9 декабря 2010 г., ст. 13 Статута).

¹ См. дело по запросу Кассационной коллегии Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь о применении отдельных положений решений Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 130 «О едином таможенно-тарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации», от 15 июля 2011 г. № 728 «О порядке применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза» (URL: <http://sudevrazes.org/main.aspx?guid=20991> (дата обращения: 8 декабря 2014 г.)); постановление Большой коллегии Суда ЕврАзЭС от 8 апреля 2013 г. по заявлению ОАО «Угольная компания «Южный Кузбасс» о разъяснении и исполнении решения Коллегии Суда ЕврАзЭС от 5 сентября 2012 г. (URL: <http://sudevrazes.org/main.aspx?guid=20791> (дата обращения: 8 декабря 2014 г.)).

Заявления хозяйствующих субъектов об оспаривании действий (бездействия) принимаются после обращения хозяйствующего субъекта в Комиссию Единого экономического пространства (для государств-членов такое обременение отсутствует). Однако регламент работы Евразийской экономической комиссии, утвержденный решением Высшего евразийского экономического совета от 18 ноября 2011 г. № 1, не содержал нормативного регулирования процедуры досудебного обращения хозяйствующих субъектов.

Таким образом, заявление хозяйствующего субъекта первоначально должно подаваться в комиссию ЕЭП. Однако такое средство досудебного урегулирования должно быть общеизвестно и общедоступно. В том случае, если Суду представлены доказательства отсутствия досудебной процедуры, а Комиссия не представляет документов, подтверждающих наличие процедурного порядка, регулирующего обращение хозяйствующих субъектов и доступного в соответствующий временной период, Суду предстоит решить вопрос о принятии заявления без предварительного обращения субъекта в Комиссию, ибо обратное решение вопроса означало бы отказ в доступе к правосудию, что является нарушением ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

В своем первом деле Суд ЕврАзЭС при принятии заявления хозяйствующего субъекта – общества «Южный Кузбасс» (Российская Федерация), учел норму международного права о запрете ограничения доступа к правосудию. Суд принял заявление хозяйствующего субъекта к рассмотрению, учитывая отсутствие регламентации предварительного рассмотрения спорных вопросов в Таможенном союзе и сменившей его структуре – Комиссии ЕЭП. При этом принималось во внимание также и то обстоятельство, что отменять решение Комиссии ЕЭП в очень ограниченные сроки вправе лишь Совет Комиссии по представлению государства-члена или члена Совета или Высший евразийский экономический совет (ст. 9, 13 Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г.). Срок всех процедур по отмене нормативных актов в досудебном порядке не превышает двух месяцев.

Следовательно, нормативный акт, вступивший в силу, отменяется только в судебном порядке. Акт, оспариваемый российской фирмой, вступил в силу в 2010 г.

Таким образом, предварительная процедура в Евразийской экономической комиссии не предполагала отмену подобных решений. Эта досудебная процедура нацелена на расследование спорной ситуации, возможно, с целью (а) выдачи заключения об административном рас-