

О НЕКОТОРЫХ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДАХ К ПРАВУ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ И ЕЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ¹

Аннотация. В статье рассматривается важный теоретический вопрос, который является отправным и касается подхода к пониманию права евразийской интеграции с точки зрения международно-правовой науки и его места в системе международного права. Неразрывно связана с этим и проблема форм институционализации евразийской интеграции. Основной предстает дилемма: является ли современное интеграционное объединение международной организацией в ее «классическом» очертании или это специфическое образование, которое не может быть поставлено в один ряд с международными межгосударственными организациями. На первый план в таком ракурсе выступает вопрос о наличии либо отсутствии у интеграционных объединений международной правосубъектности. Особый акцент в данной связи получают взгляды, выраженные на этот счет в отечественной доктрине.

Ключевые слова: евразийская интеграция, право интеграции, международная правосубъектность, международные межправительственные организации, организация региональной экономической интеграции, ЕАЭС, организационно-правовые формы интеграции, «наднациональность».

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.130.9.116-126

Несмотря на объективный факт несомненно-го укрепления интеграционных форм межгосударственного сотрудничества в настоящее время, в юридическом плане и по сей день не устранен ряд существенных вопросов: куда должны быть включены нормы, регулирующие межгосударственные отношения интеграционного типа, распространяется ли на интеграционные объединения международное право, не возникает ли по мере укрепления связей

внутри такого образования некая третья система права, которая не может быть отнесена ни к международному, ни к внутригосударственному праву, т.е. «праву интеграции», каково его место в глобальной юридической системе и, наконец, обоснованно ли предложение так называемого «интеграционного права» в качестве научного понятия? Сразу попутно подчеркнем: с последним нельзя категорически согласиться по теоретическим соображениям².

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским гуманитарным научным фондом научного проекта № 15-03-00836.

² Поскольку этот вопрос уже был предметом теоретического отклика, нет смысла в рамках настоящего исследования останавливаться на этом специально. Подробнее о термине и особенно его критику см.: Ануфриева Л. П. Международные судебные органы в евразийской интеграции (проблемы теории международного права) // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 193—201.

© Ануфриева Л. П., 2017

* Ануфриева Людмила Петровна, доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

lyu-anufrieva@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

В связи с упомянутым расширением интеграционных процессов до мировых масштабов обостряются и потребности науки в теоретической осмыслении с позиций международного права юридических проблем, обусловленных международной экономической интеграцией: сущности, природы, форм институционализации и квалификации (а прежде всего — признания) международной правосубъектности интеграционных образований. Указанный вызов науке сегодня вряд ли может быть поставлен под сомнение с точки зрения объективности его возникновения и актуальности. Это объясняется прежде всего тем, что на настоящем этапе многие задачи, стоящие перед государствами, уже не могут быть решены ни в одиночку, ни даже с помощью простого сложения усилий — речь должна идти об их умножении³.

При этом нелишне отметить, что едва ли можно присоединиться к положениям, встречающимся в литературе, относительно «глобального права»⁴ в каких бы то ни было форматах его использования: будь то предложения так называемых «агрегированных» подсистем — «интеграционного», «транснационального коммерческого», «глобального административного» права и т.д. — или «вариации» на тему «глобального права», в том числе и с дополнительным выдвиганием предельно общих конструкций — «всемирного права», «мирового права». Последнее не может восприниматься

иначе, как противопоставление международному праву.

Таким образом, наличие множества разнообразных проблем: определения сущности современной экономической интеграции как в целом, так и евразийской интеграции и особенностей правовых форм ее осуществления; применимости международного права к институционализации евразийской интеграции, а также его роли в создании «права евразийской интеграции»; соотношения «права интеграции» или «права интеграционных сообществ» и международного права и др., — может составить сегодня целое направление теоретических международно-правовых исследований. В настоящей статье делается попытка откликнуться на потребности науки, лишь частично восполняя имеющиеся пробелы.

Подходя к тем или иным аспектам евразийской интеграции и ее правовой регламентации, нужно вести речь о международной региональной экономической интеграции и сопоставить между собой конкретные «жизненные» примеры рассматриваемого явления: «право евразийской интеграции» и «право европейской», «южноамериканской», «андской», «североамериканской» и т.п. интеграции *inter se*⁵.

Право евразийской интеграции производно от его материальной основы — самой интеграции, которая представляет собой широкое понятие, относящееся к весьма неоднозначному

³ Вообще идея взаимозависимости государств в мире, обусловленности их сотрудничества взаимными интересами, особенно популярная в современную эпоху и объясняемая преимущественно «глобализацией», оказывается не нова. Мировая история располагает свидетельствами того, что еще в Древнем мире формулировались подобного рода установки на необходимость теснейшего взаимодействия государств (см.: Шумилов В. М. Международное финансовое право : учебник. 2-е изд., испр., перераб. и доп. М. : Междунар. отношения, 2011. С. 11). О «глобализации» писал дореволюционный российский международник В. А. Уляницкий (см.: Уляницкий В. А. Международное право (вместо литографированного издания лекций). Сер. : Золотой фонд российской науки международного права. М. : Междунар. отношения, 2010. Т. 3. С. 55).

⁴ См.: Коршунов А. Н. Идея глобального права: философско-методологические аспекты : автореф. дис. ... канд. филос. наук. Ростов н/Д : Южный федеральный университет, 2010 ; Фархутдинов И. З. Международное или Глобальное право? // Юрист-международник. 2004. № 4. С. 12—31 ; Шумилов В. М. Международное право и Глобальная правовая система // Московский журнал международного права. 2002. № 4.

⁵ В правовой науке осуществляется дифференциация более узких категорий, относящихся по большей мере к фактическим региональным образованиям интеграционного типа: «коммунитарного права» и права отдельных автономных объединений — «права ЕС», Меркосур, «права Андского сообщества наций», «права ЕЭАС» (а ранее ЕвразЭС), СНГ и др. Подробнее об этом и о праве ЕАЭС см.: Капустин А. Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 59—69.

феномену⁶. С учетом сказанного, хотя это и будет выглядеть не очень точно с исторической, географической или политологической и правовой точек зрения, масштабом евразийской интеграции в нынешних условиях служат все же рамки Евразийского экономического союза. При этом важно еще раз подчеркнуть: понятно, что приведение евразийской интеграции и «права евразийской интеграции» к вышеуказанному «общему знаменателю» на основе подхода к явлениям со строго географическими, историческими, организационно-правовыми и иными мерками, конечно же, невозможно по объективным показателям.

Прежде всего нельзя сбрасывать со счетов те политические, экономические и правовые процессы, которые происходили и ныне происходят в рамках Содружества Независимых Государств, а ранее в ЕврАзЭС. Правда, надо сразу отметить, что полноценного движения по пути интеграционного сотрудничества применительно к СНГ странам-участницам достичь так и не удалось. Да и пример ЕврАзЭС, по мнению некоторых специалистов, не может в полной мере дать материала для утверждений об «интеграционной» сущности и направленности процессов его зарождения.

В частности, по мнению А. Я. Капустина, ЕврАзЭС по своим институционно-правовым характеристикам не выделялось среди других международных межправительственных организаций, не ставило своей задачей формирование какого-либо интеграционного сообщества, а преследовало более скромную цель — «продвижение процесса формирования Таможенного союза и Единого экономиче-

ского пространства»⁷. В имевших место фактических обстоятельствах перехода от ЕврАзЭС и существовавших в его рамках Таможенного союза (ТС) и ЕЭС автор видит в известной мере его временный, промежуточный характер, подтвердившийся в принятых международно-правовых актах⁸.

В связи с этим обращает на себя внимание произведенный отрыв указанных организационно-правовых форм интеграции — ТС и ЕЭП — от самой интеграции, что является неприемлемым. В то же время «промежуточный» характер ЕврАзЭС не является чем-то особенным — трансформация, изменение моделей и форм институционализации отражают закономерное движение, эволюцию в поступки интеграции — примеры подобного рода существуют и в других регионах (ЕС, Андский пакт, Латиноамериканская ассоциация интеграции — ЛАИ и др.). Таким образом, сегодня в большей мере мы говорим о евразийской интеграции именно в контексте ЕАЭС.

Понятия «евразийская интеграция», «право ЕврАзЭС/ЕАЭС» и т.д. привлекли к себе значительную долю внимания, явившись предметом изучения в современной юридической литературе. В то же время не со всем, что встречается в утверждениях в международно-правовых трудах сегодня, можно согласиться, особенно когда речь идет о трактовке характера, причинах возникновения и импульсов, «подпитывающих» евразийскую интеграцию, и оценках существующей реальности. Так, в них присутствует признание евразийской интеграции «волюнтаристским проектом», «симулякром», «в лучшем случае чисто экономическим

⁶ О различных подходах к пониманию рассматриваемого явления и истоков идеологии «евразийской интеграции», а также «евразийства» как такового, трактуемого в трудах российских историков, философов и поэтов «Серебряного века» (Л. Н. Гумилева, Н. А. Бердяева и др.), см.: Толстых В. Л. Размышления о евразийской интеграции // *Sumus ubi sumus. Международное право XXI века: мир и безопасность, сотрудничество, права человека. Liber amicorum в честь профессора Л. П. Ануфриевой*. М.: Проспект, 2016. С. 277—279.

⁷ См.: Капустин А. Я. Договор о Евразийском экономическом союзе — новая страница правового развития евразийской интеграции // *Журнал российского права*. 2014. № 12. С. 98—101.

⁸ См.: Решение глав государств — членов ЕврАзЭС (России, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Таджикистана) на заседании Межгосударственного совета в г. Минске 10 октября 2014 г. о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества в связи с началом функционирования с 1 января 2015 г. ЕАЭС.

⁹ См.: Толстых В. Л. Указ. соч. С. 273—274.

Уточним: «симулякр» и «симуляция» — однокоренные слова. Под симулякром понимают «копию», оригинал которой в реальном мире отсутствует. Например, фотография — симулякр той реальности, которая на ней отображена. Однако сравнение евразийской интеграции с «симулякром» на основе

мероприятием»⁹. Приведенные констатации вызывают ряд замечаний ввиду некоторой неясности предмета, к которому они относятся, а также явной внутренней противоречивости. Во-первых, сразу же подчеркнем, что стремление к интеграции отражает объективную глобальную тенденцию, распространяющуюся по сфере ее охвата на все континенты. Во-вторых, важно понимать, о каком этапе и какой форме евразийской интеграции идет речь. В-третьих, «объективность потребностей» в интеграции, подмеченная самим автором, никак не согласуется с квалификацией «официального проекта» в качестве «волютаристского».

Действительно, если иметь в виду создание первоначально зоны свободной торговли, затем ТС, Единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС, а в современный период «общего рынка» и в перспективе оформления валютного, платежного и расчетного союзов в рамках ЕАЭС, то в условиях не стихающих волн мировых экономического и финансового кризисов назвать это чьей-то «прихотью», «волютаристским решением» язык не поворачивается¹⁰. Если в чем и нужно упрекнуть «архитекторов» евразийской интеграции, то, как кажется, в излишней поспешности при планировании реализации последнего этапа — создания общего рынка и экономиче-

ского союза. В скобках отметим: имеет место инверсия форм интеграции: сначала ЕЭП, затем общий рынок, хотя и логически, и экономически, а значит, и юридически должно быть наоборот! Да и для экономического союза требуется немало предшествующих ступеней-«достижений»: наличие единой платежной, валютной, расчетной и т.п. систем и оформление соответствующих союзов. Унификация правовых норм должна проходить не на стадии экономического союза, а на более ранних этапах сотрудничества. На стадии экономического союза право государств-участников должно быть не просто «сближено», «гармонизировано», а унифицировано. В этом плане стоит вспомнить практику СЭВ, в котором даже без постановки амбициозной цели создания «общего рынка» в 1980-е гг. был взят курс на разработку «общих положений» обязательственного права стран — членов Совета¹¹.

В данной связи нельзя, справедливости ради, не сказать, что большинство «индикаторов» евразийской интеграции пока существует только на бумаге. Кроме того, налицо несомненное расхождение с теми образцами интеграции и интеграционного объединения, которые в течение длительного времени находились перед глазами международного сообщества и воплощались в западноевропей-

того, что интеграция может находиться первое время в состоянии неразвитости (ведь никакие процессы, в том числе и интеграция, не разворачиваются сразу во весь рост!), заводит в тупик: процесс не «мчится рывком», а движется медленно, постепенно, даже стагнирует, — значит, интеграции в действительности нет! Иными словами, нет скорости — нет и самого явления, а есть «симулякр»! С этим трудно согласиться.

¹⁰ Достаточно привести некоторые данные юридического и фактологического характера: подписание 9 декабря 2010 г. тремя государствами — членами ТС документов по созданию Единого экономического пространства (ЕЭП), среди которых был План действий на 2010—2011 годы; заключение 18 ноября 2011 г. тремя государствами — членами ТС Договора о Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), сменившей Комиссию ТС, и Декларации о евразийской экономической интеграции. Этот акт провозгласил переход с 1 января 2012 г. к новому этапу интеграции — ЕЭП, основанному на нормах и принципах Всемирной торговой организации (ВТО) и открытому на любом этапе своего формирования для присоединения других государств. Конечной точкой данного этапа являлось заключение договора о создании к 2015 г. Евразийского экономического союза.

¹¹ Сопоставление европейской и евразийской интеграций очевидно демонстрирует кардинально различающиеся темпы в поступательном движении интеграции применительно к тождественным используемым организационно-правовым формам. Напомним: на достижение целей создания «общего рынка» в случае с европейской интеграцией ушли десятилетия, так как еще в Римском договоре можно найти свидетельства подобных намерений, а Экономический союз реально и формально-юридически был провозглашен лишь в Маастрихтском договоре 1992 г., т.е. спустя 45 лет после заключения договора о ЕЭС. В ситуации же с евразийской интеграцией строительство единого экономического пространства, общего рынка и экономического союза (а он предполагает также функционирование валютного, платежного, расчетного союзов, равно как и кредитной системы), заняло менее пяти лет.

ской интеграции. В этом плане, бесспорно, справедливы утверждения о том, что «государствам бывшего СССР предстояло пройти свой непростой путь к восприятию идеи интеграции, не похожий на западноевропейский»¹².

Требование объективности заставляет также признать, что приведенные тезисы о волюнтаризме с определенной долей резонности могли бы быть в какой-то степени адресованы СНГ, образованному в драматичных условиях свершившегося исторического факта прекращения существования (распада) СССР, и то лишь на первоначальной фазе конструирования и реализации объединения бывших союзных республик в «содружество». Правда, в этом случае об интеграции в формально-юридическом смысле и не было речи, хотя реальные шаги вновь образованных государств свидетельствуют как раз об обратном. Это вполне уместно было бы назвать, с одной стороны, «интуитивным» строительством интеграционного взаимодействия, а с другой — претворением в жизнь объективных насущных задач и интересов.

Поясним: тотчас же после исчезновения Советского Союза с политической карты мира самыми первыми многосторонними международными договорами между странами СНГ были Заявление правительств Республик Бела-

русь, Российской Федерации и Украины «О координации экономической политики» от 8 декабря 1991 г., а также соглашения в важнейших областях хозяйствования и международных связей, в частности Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства (заключено в г. Минске 12—25 декабря 1991 г.). Затем последовали документы, оформляющие двустороннее сотрудничество в сферах железнодорожного, автомобильного и т.д. сообщения, связи и коммуникаций (например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о принципах сотрудничества и условиях взаимоотношений в области транспорта от 23 марта 1992 г.), за которыми последовали соответствующие действия. В свете этого представляется неоправданным считать указанное движение государств друг к другу для совместного решения ключевых проблем, стоявших перед ними, «симулякр», «волюнтаристским проектом» хотя бы потому, что его обусловленность самой действительностью является очевидной: налаживание совместного сотрудничества на постсоветском пространстве (кроме стран Балтии), при всех имевшихся центробежных силах на первоначальных этапах его становления, думается,

¹² См.: Капустин А. Я. Договор о Евразийском экономическом союзе — новая страница правового развития евразийской интеграции.

Вместе с тем юристами-международниками нередко высказываются мнения, которые имеют в своей основе рекомендации по более активному усвоению евразийской интеграцией и конкретно ЕАЭС моделей ЕС. В частности, применительно к отдельной составляющей функционирования союза — сближению и унификации норм национального законодательства, а также более эффективного достижения целей продвижения по пути интеграции — предлагается использование так называемого метода «второго режима» (см.: Четвериков А. О. Метод «второго режима» в современном интеграционном праве: практика Европейского союза, перспективы Евразийского экономического союза // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 1. С. 61—65; № 2. С. 75—84). Метод «второго режима» предполагает установление в законодательстве ЕС единого комплекса юридических норм, которые дополняют, а не заменяют собой нормы национальных правовых систем («первые режимы») в конкретной сфере общественной жизни: законодательства о европейском акционерном обществе, не отменяющего законодательств о национальных акционерных обществах, законодательства о товарном знаке ЕС, не отменяющего законодательств о национальных товарных знаках, и т.д. (см.: там же. С. 61—65). Поскольку приведенное также представляет собой особую проблему, подробно останавливаться на этом здесь, думается, нецелесообразно, но одно принципиальное соображение высказать необходимо. Оно связано с кажущимся тривиальным предостережением от автоматического перенесения на почву одних отношений моделей, присущих другим процессам, даже если речь идет о таком вроде бы распространенном явлении, как сближение и унификация национально-правовых норм в различных областях регулирования. Действительно, то, что свойственно, скажем, ЕС, не способно быть воспринято в силу объективности наличия (а точнее — отсутствия) соответствующей стадии в развитии интеграции в ЕАЭС, либо присутствия в первом или втором каких-либо характерных особенностей и т.п.

продиктованы лишь одной причиной — наличием общей истории и государственности у ответствующих участников рассматриваемого процесса.

Отрицание юристами-международниками интеграционных характеристик объединений государств в евразийском пространстве варьируется по уровню обобщений, теоретической направленности и существу суждений, соседствуя к тому же с различными квалификациями смежных явлений, что должно составить специальный предмет рассмотрения в отдельном порядке. Одним из важных, ныне активно обсуждаемых аспектов теории применительно к интеграционным процессам и интеграционным объединениям, выступает проблематика правового статуса и правовой природы интеграционного объединения («международная организация» или не международная организация, «классическая» международная межправительственная организация или «особое формирование», «правосубъектная» с точки зрения международного права или «неправосубъектная» и т.д.).

Среди позиций в отечественной литературе присутствует мнение о том, что предшественники ЕАЭС — ЕврАзЭС и прежде всего ТС и ЕЭП — не обладали международной правосубъектностью: «В международно-правовом смысле подобное межгосударственное экономическое объединение может рассматриваться как специфический международно-правовой режим, основанный на международном договоре (или группе международных договоров), цели которых достигаются путем соблюдения международных обязательств, принятых их государствами-участниками. Особенности подобного международно-правового режима состоят в том, что его участники соглашаются использовать специфические методы имплементации своих международных обязательств, целью которых является сближение национального законодательства государств-участников путем унификации и гармонизации в сферах, регулируемых указанными международными соглашениями»¹³.

Иногда трактовка правовой природы договора, учреждающего нынешний ЕАЭС, и самого Союза в позициях доктрины чрезмерно усложняется. В частности, в них усматривается

двойственность характера: например, А. Я. Капустин различает правоотношения «внутри организации», которые квалифицируются им в качестве «первичных правоотношений» — это отношения между государствами-членами по поводу участия в работе и деятельности органов ЕАЭС, а также их отношения с указанными органами и отношения между органами, и «вторичные правоотношения», которые касаются «реализации прав и обязанностей, вытекающих из второй и третьей частей Договора и иных международных договоров в рамках Союза, и решений органов ЕАЭС, регулирующих отношения по поводу функционирования экономических механизмов регулирования экономики». Автор именует «вторичные правоотношения» имеющими смешанный характер (международно-правовой и национально-правовой), поскольку их реализация предполагается в рамках национальных правовых систем государств — членов ЕАЭС.

Существо изложенного взгляда, к сожалению, не дает оснований для его поддержки. Прежде всего нельзя согласиться с тем, что международная правосубъектность ЕАЭС как бы распадается на куски, «дробится» («международная организация» и «экономический союз»), в зависимости от структуры его учредительного акта — Договора о ЕАЭС со всеми его частями и приложениями и от того, какие нормы заключены в нем. В любой международной организации в силу института членства его участников государства вступают в разнообразные отношения, в том числе и отношения обеспечения ее целостности и единства при выступлении вовне как институции (т.е. в сфере установления компетенции, формирования и работы органов и т.п.) и, собственно, функционирования объединения как такового (реализация целей, функций и задач). Последнее обусловлено характером рассматриваемой институции. Если это «международная организация региональной экономической интеграции», как указано в п. 2 ст. 1 Договора о ЕАЭС, то нормы, регулирующие отношения участников не просто по широкой координации экономической деятельности государств, но их совместные согласованные действия в указанной области, и возникающие, следовательно, на их основе *правоотношения*, вы-

¹³ Капустин А. Я. Договор о Евразийском экономическом союзе — новая страница правового развития евразийской интеграции.

ступают неотъемлемой составляющей деятельности данной международной организации, являющейся экономическим союзом. Будь это какой-нибудь «международный региональный союз электросвязи», его учредительный договор аналогичным образом предусматривал бы и наличие определенных органов, и нормирование их работы, и деятельность организации в целом благодаря совместным усилиям государств-членов, только сфера его деятельности была бы значительно уже, а цели, компетенция и функции организации были бы, естественно, другими: международная институция, преследующая цель координации связей государств-членов, и таковая, рассчитанная на интеграционное сотрудничество, закономерно разнятся между собой, но правосубъектность организации, ее международно-правовая личность ни в том, ни в другом случаях не может отрицаться.

Не менее спорным является и мнение о «смешанном характере» так называемых «вторичных правоотношений», поскольку где их реализация предполагается в рамках национальных правовых систем государств — членов ЕАЭС. Это обстоятельство вряд ли нуждается в пространном пояснении — зададим лишь один вопрос: а разве в иных случаях, когда речь не идет об интеграционных образованиях, национально-правовая сфера государств-членов остается не затронутой таким сотрудничеством и нормами, регулирующими его, из которых возникают соответствующие международные обязательства государств? Ответ на него однозначен — нет.

Нормы «права евразийской интеграции» в качестве регуляторов последней не просто присутствуют в глобальной международной системе вообще, и в глобальной нормативной — юридической — системе в частности, но безусловно принадлежат международному праву, поскольку «право евразийской интеграции» сформировано прежде всего международными договорами и/или актами органов международной организации и занимает место, обусловленное рядом ключевых факторов: региональным характером; институционализацией, а значит, наличием организационно сконструированного и оформленного образо-

вания, в частности ЕАЭС, юридически провозгласившего целью интеграционное объединение; наконец, обладанием ЕАЭС качеством субъекта международного права, а именно статусом международной правосубъектной организации регионального характера, не имеющей так называемой «наднациональной» или «надгосударственной» природы. Высказанные положения опираются на позитивное право, и именно ст. 1 Договора о Евразийском экономическом союзе, где непосредственно устанавливается, что «Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью».

В связи с последним обстоятельством, включенным в разряд факторов, принципиально влияющих или даже непосредственно конституирующих теоретические подходы к ключевым вопросам правовой науки в рассматриваемой ее части, которая касается выявления сущности и природы права евразийской интеграции, а следовательно, и определяет его место, важно добавить, что, к сожалению, идеология «наднациональности», будучи весьма распространенной в современной правовой юридической литературе, в том числе и международно-правовой, не чужда и практике ЕАЭС в части восприятия данного интеграционного объединения, о чем свидетельствуют высказывания его функционеров. Так, советник по предпринимательству, услугам и инвестициям Департамента развития предпринимательской деятельности Евразийской экономической комиссии Союза пишет: «Формирование единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза нашло свое отражение в закреплении новых наднациональных общеобязательных правил поведения и в применении наднационального правового регулирования, которое имеет приоритет над законодательством государств-членов. В этой связи можно предположить, что наряду с возрастающей ролью наднационального регулирования будет повышаться роль и значимость интерпретационного процесса в Союзе, иными словами — роль толкования норм права Союза»¹⁴.

Подобного рода высказывания, несомненно, требуют специального комментария и

¹⁴ См.: Ковалев А. В. Толкование права Евразийского экономического союза: правовые основы подготовки разъяснений и эволюция интерпретационного процесса // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1. С. 187—194.

приведения более развернутых соображений. Прежде всего зададимся вопросом: что понимается под «наднациональным регулированием», имеющим «приоритет над законодательством государств-членов»? Целесообразно обратиться к нормативным документам. Например, в силу ст. 70 Договора о Евразийском экономическом союзе (в ред. от 8 мая 2015 г. с изм. и доп., вступившими в силу с 12 февраля 2017 г.), посвященной целям и принципам регулирования финансовых рынков, предусматривается *согласование* их регулирования государствами-членами в соответствии с тем, что установлено в Договоре (обеспечение недискриминационного доступа, гарантированной и эффективной защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, взаимного признания лицензий в банковском и страховом секторах, транспарентности деятельности участников финансового рынка и др.). Указанный сектор, наряду с другими (например, таможенно-тарифным регулированием, валютной политикой, регламентацией в области трудовой миграции и т.д.), включен, согласно Приложению № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе, в перечень сфер, подпадающих под действие особых полномочий Комиссии, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза (п. 3 Положения о Евразийской экономической комиссии).

В данных полномочиях, по мнению многих, и состоит так называемая «наднациональность» органа и самого объединения, поскольку-де «Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов», а сами решения

«входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов» (п. 13). Возникает вопрос: что произошло — государства-члены, согласившиеся на подобные свои международно-правовые обязательства, обусловленные международным договором, позволили тем самым заменить себя в качестве субъектов международного права, поставив на свое место объединение и его органы, или же просто избрали более оптимальный, с их точки зрения, способ управления осуществлением интеграционного процесса, определив спектр областей, в которых орган интеграции, не будучи смоделированным, между прочим, как совершенно «свободный» от воли и влияния государств-участников, способен действовать «напрямую»?¹⁵

В соответствии с п. 1 ст. 18 Договора о Евразийском экономическом союзе Комиссия, являясь постоянно действующим регулирующим органом Союза, имеет в качестве своих главных задач *обеспечение условий* функционирования и развития Союза, а также выработку предложений в сфере экономической интеграции в рамках Союза (п. 1 Положения о Евразийской экономической комиссии). Собственно говоря, что может дать основания для утверждений о «наднациональности»? Что ЕЭК является «постоянно действующим регулирующим органом Союза»? Что она наделена государствами полномочиями на принятие обязательных решений в соответствующих сферах управления интеграцией? Заметим в этой связи, что редакция формулировок акта весьма определена — они закрепляют за органом не выработку *основ* функционирования и развития Союза, что как раз и подменяло

¹⁵ В связи с этим крайне важно подчеркнуть: внешнее зачастую очень легко принять за сущее. Характерен исторический пример функционирования интеграции применительно к Совету экономической взаимопомощи. На первый взгляд данная организация могла рассматриваться как не располагающая инструментом обязательных актов, поскольку в ее рамках принимались рекомендации. Кстати некоторыми из современных авторов, ничтоже сумняшеся, последние квалифицируются как акты «мягкого права» (см.: Халафян Р. М. Нормы международного «мягкого права» в правовой системе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2016) на одном лишь простом основании, что имеется привычное обозначение — рекомендация. На деле же рекомендации СЭВ, будучи принятыми после совершения необходимых внутригосударственных процедур государствами-членами, выступали в качестве договоров (международных договоров *sui generis*), и это никоим образом не позволяет считать их необязательными, факультативными документами. Вместе с тем при игнорировании вышеуказанного механизма в формировании подобным образом международного акта внешне рекомендация выглядела как акт «наднационального» характера, который якобы напрямую устанавливает правила для участников интеграционного процесса.

бы государства-члены, поставив *над ними со-ответствующий орган*, а предусматривают лишь обязанность по обеспечению условий для достижения указанной цели, касающейся деятельности объединения. При этом остается незыблемым, что государства сотрудничают, используя различные принципы и методы совместных действий (обмен информацией, в том числе конфиденциальной, между уполномоченными органами государств-членов; проведение согласованных мероприятий по обсуждению текущих и возможных проблем и по разработке предложений по их решению; проведение уполномоченными органами государств-членов взаимных консультаций; осуществление гармонизации законодательства).

Для уяснения некоторых теоретических нюансов правовой природы ЕАЭС, а заодно и иных интеграционных образований, не позиционируемых как «обычные международные организации», важно провести сопоставление и обратиться к другой области регулирования, которая в силу действующих правовых основ интеграции не отнесена к затронутому виду полномочий ЕЭК. Возьмем сферу налогообложения. Согласно ст. 71 Договора о ЕАЭС товары, ввозимые с территории одного государства-члена на территорию другого государства-члена, облагаются косвенными налогами (п. 1). В этом плане государства реализуют свою суверенную функцию по сбору налогов. Однако для этих целей устанавливается принципиальная платформа, не позволяющая осуществление такой деятельности «вразрез» с интеграционными ориентирами: «Государства-члены во взаимной торговле взимают налоги, иные сборы и платежи таким образом, чтобы налогообложение в государстве-члене, на территории которого осуществляется реализация товаров других государств-членов, было не менее благоприятным, чем налогообложение, применяемое этим государством-членом при тех же обстоятельствах в отношении аналогичных товаров, происходящих с его территории» (п. 2 ст. 71 Договора).

Указанное регулирование сопровождается, в свою очередь, установлением требований по определению направлений, форм и порядка осуществления гармонизации законодательства в отношении налогов, которые оказывают влияние на взаимную торговлю, чтобы не нарушить условий конкуренции и не препятствовать свободному перемещению товаров, работ и услуг на национальном уровне или на уровне Союза. В данной связи также предусматриваются сближение законодательства стран — участниц интеграции, прежде всего гармонизация (сближение) ставок акцизов по наиболее чувствительным подакцизным товарам; дальнейшее совершенствование системы взимания налога на добавленную стоимость во взаимной торговле; применение информационных технологий (п. 3 ст. 71 Договора).

Спрашивается, что при сравнении регламентации применительно к упомянутым двум сферам принципиально разнится? — Безусловно, отсутствие решений, принимаемых Комиссией, которые обязывают государства-члены, для области налогообложения. Что является источником подобной обязательности либо ее отсутствия? — И в том, и в другом случаях это один и тот же международный договор. Но может ли быть так, что одно и то же образование выступает как бы в двух ипостасях — обычного объединения и так называемого «наднационального»? Думается, что ответ предрешен — нет, не может. Каков же следуемый вывод? — Очевидно, что рассматриваемое *объединение суверенных государств* для достижения поставленных целей вправе избирать те средства (в том числе экономические, политические, организационные, правовые), которые будут сочтены приемлемыми для обеспечения различных направлений своей деятельности. Это и имеет место в рамках интеграции, реализуемой в форме Евразийского экономического союза. Однако фундаментальной основой был и остается традиционный международно-правовой инструментарий, базирующийся на международном договоре¹⁶.

¹⁶ Есть еще одна норма договорного права, лежащего в основе ЕАЭС и евразийской интеграции в целом, которая может создать аллюзию на так называемую «наднациональность», якобы присущую практике евразийской интеграции, и тем самым вызывает пристальное к себе внимание в свете обсуждения цитируемых тезисов. Так, п. 62 Приложения № 16 к Договору о Евразийском экономическом союзе — Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций — гласит, что сторонам запрещено применять разрешительные требования и процедуры, которые аннулируют или сокращают выгоды любого субъекта бизнеса, если не были установлены законодательством Стороны и

Изложенное, таким образом, думается, вполне свидетельствует о тщетности попыток усмотреть в статусе ЕАЭС и его органа — ЕЭК — «наднациональность». Кроме того, стоит еще раз подчеркнуть, что в своей принципиальной

основе суждения о «наднациональности» идут вразрез прежде всего с нормами позитивного права, образующими правовой фундамент евразийской интеграции и существующей формы ее институционализации — ЕАЭС.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ануфриева Л. П. Международные судебные органы в евразийской интеграции (проблемы теории международного права) // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 10. — С. 193—201.
2. Капустин А. Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. — 2015. — № 11. — С. 59—69.
3. Ковалев А. В. Толкование права Евразийского экономического союза: правовые основы подготовки разъяснений и эволюция интерпретационного процесса // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 1. — С. 187—194.
4. Коршунов А. Н. Идея глобального права: философско-методологические аспекты : автореф. дис. ... канд. филос. наук. — Ростов н/Д : Южный федеральный университет, 2010.
5. Толстых В. Л. Размышления о евразийской интеграции // Sumus ubi sumus. Международное право XXI века : мир и безопасность, сотрудничество, права человека. Liber amicorum в честь профессора Л. П. Ануфриевой. — М. : Проспект, 2016.
6. Уляницкий В. А. Международное право (вместо литографированного издания лекций). Сер. : Золотой фонд российской науки международного права. — М. : Междунар. отношения, 2010. — Т. 3.
7. Халафян Р. М. Нормы международного «мягкого права» в правовой системе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2016. — 29 с.
8. Четвериков А. О. Метод «второго режима» в современном интеграционном праве: практика Европейского союза, перспективы Евразийского экономического союза // Законы России : опыт, анализ, практика. — 2016. — № 1. — С. 61—65 ; № 2. — С. 75—84.
9. Шумилов В. М. Международное право и Глобальная правовая система // Московский журнал международного права. — 2002. — № 4.
10. Шумилов В. М. Международное финансовое право : учебник. — 2-е изд., исправлен., перераб. и дополн. — М. : Междунар. отношения, 2011.

Материал поступил в редакцию 20 июня 2017 г.

SOME THEORETICAL APPROACHES TO EURASIAN INTEGRATION LAW AND ITS INSTITUTIONALIZATION¹⁷

ANUFRIEVA Lyudmila Petrovna, Doctor of Law, Professor of the Department of International Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
lyu-anufrieva@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

Abstract. The article describes an important theoretical question, which concerns the approach to understanding the law of Eurasian integration in terms of international legal science and its place in the system of international law. The problem of forms of institutionalization of Eurasian integration is inextricably linked with it. The main dilemma is whether modern integration association is an international organization in its "classic" outline or this is a specific entity which cannot be on a par

не применялись такой Стороной на 29 мая 2015 г. О чем это положение? — О подчинении государств не правилам национального права, а предписаниям интеграционных актов? Разумеется, нет — речь идет об обычном согласовании норм внутригосударственного права и положений международного договора, особенно с учетом важности установления четких границ — «доинтеграционного» и «интеграционного» периодов в сотрудничестве участвующих государств.

¹⁷ The publication was prepared in the framework of the research project No. 15-03-00836 supported by the Russian Foundation for the Humanities.

with international intergovernmental organizations. To the foreground in this perspective stands the question of whether an integration association possesses or lacks international legal personality. Particular emphasis in this connection is given to the views expressed on this matter in the domestic doctrine.

Keywords: *Eurasian integration, integration law, international law, international intergovernmental organizations, regional economic integration organization, EEMA, organizational legal forms of integration, "supranationality"*

REFERENCES

1. Anufrieva, L. P. International Judicial Bodies in Eurasian Integration (Problems of Theory of International Law) // Topical Issues of Russian Law. 2015, No. 10. P. 193-201.
2. Shumilov, V. M. International Financial Law: Textbook. 2nd edition, revised and updated. M.: Intern. Relations, 2011.
3. Ulyanitsky, V. A. International Law (instead of Lithographic Lectures Editions). Tomsk, 1911 // The Golden Fund of the Russian Science of International Law. Volume 3. M.: Intern. Relations, 2010.
4. Ref: Korshunov, A.N. The Idea of Global Law: Philosophical and Methodological Aspects. Candidate Degree Thesis (Philosophy). Abstract. — Rostov-on-Don: Southern Federal University, 2010.
5. Shumilov, V. M. International Law and Global Legal System // Moscow Journal of International Law. 2002. No. 4.
6. Kapustin, A. Ya. The Law of the Eurasian Economic Union: International Legal Discourse // Journal of Russian Law. 2015, No.11. P. 59—69.
7. Tolstykh, V. L. Reflections on Eurasian Integration // Sumus Ubi Sumus. International Law in the 21st century: Peace and Security, Cooperation, Human Rights. Liber Amicorum in Honour of Prof. L. P. Anufrieva. M.: Prospect, 2016.
8. Chetverikov, A. O. "The Second Regime" Method in Contemporary Integration Law: the European Union's Jurisprudence, the Eurasian Economic Union // Law in Russia: Experience, Analysis, Practice. 2016. No. 1. P. 61—65; No. 2. P. 75—84.
9. Kovalev, A. V. Interpretation of the Law of the Eurasian Economic Union: Legal Basis for Clarifications and Evolution of the Interpretive Process // Topical Issues of Russian law. 2016, No. 1. P. 187—194.
10. Khalapyan, R. M. Norms of International "Soft Law" in the Legal System of the Russian Federation: Candidate Degree Thesis (Legal Sciences). Abstract. 12.00.10. Kazan, 2016. — 29 p.