

Национальный центр законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь



Т. Н. Михалева

**Правовое регулирование региональной
экономической интеграции:
вызовы и перспективы**

Минск
Институт радиологии
2016

УДК 339.924:34(476+470+574)
ББК 65.428(2)
М68

Михалева, Т. Н.

М68 Правовое регулирование региональной экономической интеграции: вызовы и перспективы / Т. Н. Михалева ; Национальный центр законодательства и правовых исследований. – Минск : Институт радиологии, 2016. – 196 с.

ISBN 978-985-7152-16-2.

В данной монографии представлены некоторые закономерности региональной интеграции с точки зрения юриспруденции, сравнительно-правовая характеристика опыта различных интеграционных объединений, большее внимание при этом уделено евразийскому и европейскому интеграционным процессам, заявлены к дискуссии отдельные актуальные вопросы правового обеспечения функционирования Евразийского экономического союза.

Адресуется научным и практическим работникам, преподавателям, аспирантам, интересующимся теорией региональной интеграции и правовым регулированием интеграционных процессов.

УДК 339.924:34(476+470+574)
ББК 65.428(2)

ISBN 978-985-7152-16-2

© Национальный центр законодательства
и правовых исследований, 2016
© Республиканское научно-
исследовательское унитарное предприя-
тие «Институт радиологии», 2016

Введение

По данным ВТО на 1 августа 2016 г. зарегистрировано 281 региональное торговое соглашение, устанавливающее ту или иную степень экономической интеграции – зон свободной торговли, таможенных союзов, иных форм интеграции¹. Это больше, чем количество государств в мире. Некоторые из этих соглашений касаются присоединения новых членов к уже действующим интеграционным образованиям, некоторые утратили актуальность, однако цифры остаются впечатляющими.

Сегодня региональная интеграция не просто модная тенденция, о которой говорят, но экономическая и социальная реальность практически для любого государства мира. Почти все страны мира входят, по крайней мере, в одно, а чаще – в несколько региональных соглашений. Фактически только 12 стран не участвуют в каком-либо региональном соглашении, большая часть этих стран – малые острова и княжества (Самоа, Бермуды, Нормандские острова, остров Гуам, остров Мэн, Монако, Монголия, Марианские острова, острова Палау, Пуэрто-Рико, Тимор, Виргинские острова)².

Это направление взаимодействия в отдельных регионах начало развиваться в 1950–1960 гг. В исторической ретроспективе можно найти и более ранние примеры создания таких международных организаций, которые были наделены нестандартным объемом полномочий и функциями, схожими с наднациональными.³ В Европе как первом регионе, в котором модель региональной интеграции успешно воплотилась, ученые и просветители работали с идеей интеграции уже задолго до появления первых институционально оформленных объединений. Однако именно с развитием Европейских сообществ начали развиваться научные школы, объясняющие закономерности экономического и правового развития

¹ Перечень всех региональных торговых соглашений, зарегистрированных в ВТО доступен по адресу <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>.

² Ермаленок, Е. А. Международные интеграционные объединения : синергетический эффект / Е. А. Ермаленок, Е. А. Семак // Беларусь и мировые экономические процессы . – Вып. 5. – 2009. – С. 155–165. – С.158.

³ Четвериков, А. О. Забытые страницы истории интеграционного права: интеграционные проекты Лиги Наций и их влияние на правовые системы Всемирной торговой организации, Европейского союза и Евразийского экономического союза // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 3. – С. 131–142.

интеграционных объединений, формирующие теории интеграции, – федералистская, функционалистская, неофункционалистская, компромиссная, проч.

В иных регионах, в частности в Африке, Латинской Америке, процесс интеграции также был инициирован в начале второй половины XX века. Это объяснялось, с одной стороны, наличием общих вызовов и проблем для регионов, стремлением создать круг безопасности, с другой стороны, естественным стремлением в условиях глобализирующейся экономики и разделения мирового рынка укрепить экономический потенциал.

Несмотря на то, что многие интеграционные объединения ссылались на опыт ЕС при формировании своих институтов и систем, стоит отметить, что правовые механизмы в различных объединениях имеют отличительные особенности. Так, наднациональный метод интеграции далеко не везде стал столь популярен и эффективен, как в Европе. В рамках латинско-американской интеграции предпочитают международно-правовой, в первую очередь, договорной метод регулирования, обширную институциональную структуру. В Северной Америке интеграция – это т. н. движение «снизу», децентрализованный по форме, но довольно интенсивный вариант зоны свободной торговли. В азиатском регионе интеграция характеризуется минимальной формализацией отношений, но постепенным добровольным устранением барьеров для торговли и инвестиций по принципу взаимного согласия, высоким уровнем неформальной интеграции, ее расширением за счет формирования концентрических колец. Для африканского континента характерна интенсивная пролиферация интеграционных объединений и т.н. «эффект спагетти», каждое из государств участвует в одном, двух, трех и даже четырех региональных интеграционных объединениях.

Среди общих тенденций выделяется консолидация интеграционного движения в рамках региона – например, создание пан-африканского союза, УНАСУР и СЕЛАК. Кроме того, в последнее время все более явной становится тенденция «интеграции интеграций» – создания межинтеграционных форм взаимодействия – зон свободной торговли, соглашений о партнерстве, что влечет конвергенцию правовых систем интеграционных объединений.

Исследование разнообразного опыта современных интеграционных проектов позволит с большей достоверностью выработать наиболее оптимальные формы и методы интеграционного взаимодействия и в евразийском регионе.

Международно-правовые документы и научная литература оперируют различными терминами и определениями как в отношении самого понятия (например, интеграция, интеграционные процессы, интеграционное сотрудничество), так и в отношении организационно-правовых форм интеграции (например, региональное интеграционное объединение, интеграционное образование, интеграционная группировка, (суб)региональные организации экономического сотрудничества или интеграционного характера). Вместе с тем важно правильно использовать дефинитивный потенциал различных понятий и категорий, вплоть до изначального разграничения понятий «интеграция» и «международное сотрудничество», уяснения объема категории «интеграция», проч. Не случайно в отчете Евразийского банка развития «Система индикаторов евразийской интеграции» целый раздел посвящен вопросам терминологии и методологии изучения интеграции⁴.

В данной работе представлены лишь некоторые закономерности интеграции с точки зрения юриспруденции, предложены элементы сравнения опыта различных интеграционных образований, большее внимание при этом уделено евразийскому и европейскому интеграционным процессам, заявлены к дискуссии отдельные актуальные вопросы правового обеспечения функционирования Евразийского экономического союза.

⁴ Система индикаторов евразийской интеграции ЕАБР 2009. [Электронный ресурс]. – Вид доступа: http://www.eabr.org/general/upload/docs/publication/projects/p_2009_full.pdf. – Дата доступа: 08.07.2016.

Глава 1

Регионализм и региональная интеграция как научные категории и тенденции современного мироустройства

1.1. Понятие «регионализм»: введение в междотраслевый дискурс

Регионализм и регионализацию можно различать как состояние сближенности и общности интересов и процесс достижения такого состояния в рамках определенного региона. Н. В. Каминская ставит акцент на первичности регионализма: «необходимым основанием для регионализации является регионализм – система взглядов и идей, с помощью которых обосновывается целесообразность утверждения региона... и деятельность, которая направлена на достижение этой цели»⁵, таким образом выводя на первый план субъективную составляющую.

Понятие «регион» используется многими гуманитарными науками и имеет значительные особенности понимания экономистами, социологами, политологами. В него закладывают различные определяющие критерии, зачастую совершенно справедливо не ограничиваясь географической близостью.

По мнению А. А. Каширкиной и А. Н. Морозова, регионализация – это экономическое сближение государств по территориальному признаку⁶. Такое определение представляется слишком узким как с точки зрения характера «сближения», так и его признаков.

Нам импонирует позиция Н. М. Межевича: «территориальная составляющая является... базисом, как его формирования, так и его существования», однако «нельзя отождествлять понятия «регион» и «территория»⁷. Далее этот же автор уточняет, что «предпосылкой формирования региона на определенной территории является наличие специфики экономического, этнографического, конфессионального, социально-культурного состава, особый характер политической организации общества и властных элит», на

⁵ Каминская, Н. В. Влияние глобализационных тенденций на становление региональных правовых систем / Н. В. Каминская // Международное право. – 2014. – № 2. – С. 20–33.

⁶ Каширкина, А. А. Развитие евразийской интеграции в контексте процессов глобализации и регионализации / А. А. Каширкина, А. Н. Морозов // Международное право и международные организации. – 2015. – № 2. – С. 231–245.

⁷ Межевич, Н. М. Определение понятия «регион» в современном научном дискурсе / Н. М. Межевич // Псковский регионологический журнал. – 2006. – № 2. – С. 3–22. – С. 5.

основании чего выводит совокупность признаков, наличие которых (в целом или в части) необходимо для того, чтобы территория или совокупность государств, представляющая некоторую общность, стала «регионом»: общность исторических судеб, наличие свойственных только этой группе особенностей культуры (материальной и духовной), географическое единство территории, сходный тип экономики, совместная работа в региональных международных организациях⁸.

Как полагает А. С. Галиакберов, ключевой элемент региона – определенная социальная гомогенность, гомогенность правовой регламентации, без которой невозможна гомогенность в сфере экономики, так как «социальные издержки от неунифицированного и негармонизированного права в рамках конкретного региона зачастую превышают выгоды от неучастия государства в интеграционных образованиях», на основании чего приходит к выводу, что «регион, будучи явлением социального характера, – это определенная социальная (региональная) система».⁹

Социоориентированный подход – регион как определенная область, основанная не только на физическом существовании в пространстве, но и как результат социальных конструкций – довольно популярен и зарубежом. Такой позиции придерживается, например, Л. ван Лангенхофе: «в то время как теоретически, любая область может называться или стать регионом, если удовлетворяет определенным историческим, географическим, экономическим, социальным или культурным условиям, регионы могут существовать как результат определенных действий со стороны социальных акторов»¹⁰.

В то же время, в экономических, политологических, социологических исследованиях довольно часто встречается понимание международного регионализма не через концепцию государства, а через автономизацию интересов и объединения потенциалов регионов¹¹. Однако следует указать, что в таком случае речь идет не о межгосударственном регионализме, а о трансграничном сотрудничестве регионов.

⁸ Там же.

⁹ Галиакберов, А. С. Региональная правовая интеграция в свете новой институциональной теории / А. С. Галиакберов // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

¹⁰ Langenhofe, L.v. *Bilding Regions : the Regionalisation of the World Order* / L. v. Langenhofe. – Farnham : Routledge, 2011. – 198 p. – p.85.

¹¹ Межевич, Н. М. Определение понятия «регион» в современном научном дискурсе / Н. М. Межевич // Псковский регионологический журнал. – 2006. – № 2. – С. 3–22; Комарова, Л. В. Историческая взаимосвязь регионализма с локальными процессами : социально-философский анализ / Л. В. Комарова // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2012. – № 3. – С. 232–234. – С. 232–233.

Трансграничный регионализм не может быть выделен как явление самостоятельное, не запараллеленное внутренней и внешней политике государства, тем более противоречащее общегосударственным интересам, суверенитету. Образование трансграничных регионов следует именовать как трансграничный регионализм. Это делает очевидным уровень и характер взаимосвязей регионов, не размывает дефиницию международного регионализма. Его следует понимать как инструмент, прежде всего, экономического развития и доведения потенциалов отдельных территорий государства в трансграничном контексте.

Межгосударственный регионализм так или иначе будет использовать механизм трансграничного регионализма – яркий пример чему концепция еврорегионов в контексте развития всего Европейского союза¹², функционирование специальных региональных программ и органов (например, Комитет регионов). Юридическое оформление такого трансграничного регионализма должно быть построено очень четко, исходя из правовой регламентации внутригосударственного устройства и положений национальной правовой системы в целом.

Следует ограничивать также категории межгосударственного и внутригосударственного регионализма. Если внутригосударственный регионализм всегда был связан в большей степени с идеей децентрализации, автономизации, то современный межгосударственный регионализм связан, напротив, с идеей интеграции.

В международном, общемировом контексте неверно воспринимать регионализацию как политическую, экономическую и иную децентрализацию. Это отголоски «старого» регионализма XX века и эпохи противостояния в холодной войне. Действительно, «международные процессы, происходящие в современном мире, можно охарактеризовать как сочетание глобального и регионального взаимодействия»¹³. Современный регионализм – максимально открытый и экстравертный.

¹² Доморенок, Е. Концепция «старого» регионализма в контексте современной Европы / Белор. журн. межд. права и междун. отнош. – 2002. – № 4 [Электронный ресурс] Вид доступа: <http://evolutio.info/content/view/527/53/>. – Дата доступа: 12.01.2016.

¹³ Каширкина, А. А. Развитие евразийской интеграции в контексте процессов глобализации и регионализации / А. А. Каширкина, А. Н. Морозов // Международное право и международные организации. – 2015. – № 2. – С. 231–245.

В ряде публикаций глобализация и регионализация противопоставляются как явления, «которые противоречивы по определению»¹⁴, буквально антитезы.

Многими учеными регионализация объясняется как альтернатива глобализации. Региональная интеграция «является неотъемлемым признаком, следствием глобализации... рост региональных интеграционных процессов является эффективным способом смягчения негативных последствий глобализации»¹⁵.

Региональная тенденция в международных экономических отношениях получила название «мини-сторонние международные отношения» в противовес многосторонним экономическим отношениям, то есть отношениям глобального масштаба», «глобализация экономики постепенно вытесняется тенденцией строить международные экономические отношения в рамках региональной экономической организации»¹⁶.

По мнению Л. ван Лангенхофе, реогионализация (или регионификация в его терминологии – *regionification* – образование регионов) имеет два сущностных тренда. Первую тенденцию он видит в том, что региональные образования «помогают» государствам в сплочении их сил в контексте глобализации и локализации. Вторая тенденция, пока, по его мнению, возможная, состоит в том, что регионы «конкурируют» с государствами и целенаправленно идут к состоянию замещения, приобретения все больших черт, схожих с государственностью¹⁷. В любом случае, заключает Лангенхофе, «мир государств стал миром государств и регионов; последние не являются государствами, но ведут себя в некоторых случаях как государства», мир стал по-новому многопоряден¹⁸.

Полагаем, что региональный тренд уместно рассматривать как проявление глобализационных тенденций, но в более конструктивном и приемлемом, практически осуществимом варианте. При этом важнейшая задача формируемых и функционирующих региональных правопорядков – не противопоставлять себя друг другу и общемировому правопорядку, в том числе не противопоставлять ценности, цели и задачи регионального и универсального

¹⁴ Вельяминов, Г. М. Международное право: опыты // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

¹⁵ Сеидов, А. В. Международное право в эпоху глобализации. Эволюция концепции государственного суверенитета / А. В. Сеидов. – М. : Научная книга, 2005. – 154 с. – С. 43.

¹⁶ БРИКС: контуры многополярного мира / О. А. Акопян, Н. М. Бевеликова, К. М. Беликова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

¹⁷ Langenhofe, L.v. Biding Regions : the Regionalisation of the World Order. – P.125–126.

¹⁸ Там же, p. 127, p. 128.

(всеобщего) уровня, а также механизмы их достижения и реализации, но напротив, следовать тенденции конвергенции и совместимости систем.

Этот тезис оправдан и с точки зрения макроэкономических задач государства: «Современный регионализм представляет собой последовательные действия государств по структурированию внешней конкурентной среды для получения максимальных преимуществ в процессе интеграции в глобальное экономическое пространство»¹⁹.

В основании межгосударственной регионализации лежат, с одной стороны, торгово-экономические причины. Регионализация глобальной экономики имеет свои объективные предпосылки – традиционные хозяйственные связи, географическая близость и т.п. С другой стороны, последние десятилетия остро стоит и вопрос об особой роли региональных механизмов в построении международной безопасности в целом и безопасности экономической в частности, «с которыми глобальные международные организации, по-видимому, плохо справляются»²⁰.

По мнению С. К. Песцова, современный международный регионализм – процесс сознательного расширения и интенсификации ограниченно-сторонних взаимодействий между государствами, связанными географической близостью, сходством условий и форм жизнедеятельности. Его целью является создание и использование позитивных эффектов кооперации в различных сферах общественной жизни, а практическим проявлением – образование межгосударственных структур (региональных интеграционных объединений) формального и/или неформального характера, отличающихся большей активностью внутригрупповых отношений²¹.

Однако геополитические и экономические тренды регионализации, пускай, и предопределяют развитие правовых регуляторов в том же направлении, но не объясняют, какие именно юридические механизмы будут использованы в рамках взаимодействия: будет ли оно

¹⁹ Спартак, А. Н. Развитие и международно-правовое регулирование региональной экономической интеграции : новые тенденции и явления в начале XXI века / А. Н. Спартак // Российский внешне-экономический вестник. – 2010. – № 6. – С. 52–56. – С. 54–55.

²⁰ БРИКС: контуры многополярного мира / О. А. Акопян, Н. М. Бевеликова, К. М. Беликова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

²¹ Песцов, С. К. Современный международный регионализм: сравнительный анализ теории и практики регионального сотрудничества и интеграции : автореферат дис. докт юрид. наук : 23.00.04 – политические проблемы междуна. отн. и глобал. разв. / С. К. Песцов ; С.-П. гос. ун-т. [Электронный ресурс]. – Вид доступа : <http://www.dissercat.com/content/sovremennyyi-mezhdunarodnyi-regionalizm-sravnitelnyi-analiz-teorii-i-praktiki-regionalnogo-so>. – Дата доступа: 03.01.2016.

осуществляться в рамках международной организации или вне таковой, будут ли такие механизмы носить характер международного сотрудничества государств в масштабах региона или представлять собой некие иные формы взаимодействия.

В литературе мы встречаем неоднородность восприятия категорий регионализм, региональное сотрудничество, региональная интеграция. Зачастую их используют как синонимы. Так, С. К. Песцов ставит знак равенства между международным регионализмом и межгосударственной интеграцией²².

Нам однако ближе позиция Д. К. Лабина о том, что экономический регионализм проявляется в двух основных формах: экономическом сотрудничестве и региональной интеграции²³. В параграфе 7 настоящей главы мы подробнее изложим отличия международного регионального сотрудничества и региональной интеграции. В настоящем параграфе проанализируем соотношение регионального сотрудничества и регионализма.

Любое взаимодействие государств на региональном уровне будет подчинено идее регионального сотрудничества. Так, одним из принципов деятельности Европейского Союза является принцип лояльного сотрудничества: «Согласно принципу лояльного сотрудничества Союз и государства-члены проявляют взаимное уважение и содействуют друг другу в выполнении задач, вытекающих из Договоров. Государства-члены предпринимают любые меры общего или специального характера, которые способны обеспечить исполнение обязанностей, вытекающих из Договоров или проистекающих из актов институтов Союза. Государства-члены создают благоприятные условия для выполнения Союзом его задач и воздерживаются от любых мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза» (п. 3 ст. 4 Договора о Европейском союзе)²⁴. Этот принцип призван обеспечить стабильность внутрисоюзных отношений и усилить правовую связь между частями ЕС, включая и государства, и регионы, и коммуны²⁵. По справедливому замечанию М. Ю. Барышникова, значение юридического

²² Там же.

²³ Лабин, Д. К. Международно-правовое обеспечение экономического регионализма / Д. К. Лабин // Государство и право. 2005. – №4. – С. 61.

²⁴ Договор о Европейском союзе. [Электронный ресурс]. – Вид доступа : <http://eulaw.ru/treaties/teu>. – Дата доступа : 03.01.2016.

²⁵ Барышников, М. Ю. Соотношение европейского принципа лояльного сотрудничества с принципом международного сотрудничества государств / М. Ю. Барышников // Международное публичное и частное право. – 2007. – № 1(34) // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

оформления принципа – в создании необходимого правового механизма предотвращения возможных конфликтов государств и ЕС, а в случае возникновения таковых, в создании возможности их последующего урегулирования в юридических рамках²⁶.

Сотрудничество является общей обязанностью всех государств, формирует один из общепризнанных принципов международного права и является одновременно и целью, и основой любого межгосударственного взаимодействия. Однако далеко не все региональные проекты по сотрудничеству государств будут отражать идею регионализма или являться интеграционными объединениями. Активное сотрудничество с целью регионализации или интеграции – право государств, а не их обязанность.

В рамках регионализма, по нашему мнению, региональное сотрудничество государств носит явно выраженный характер постоянного и программно-целевого взаимодействия. С точки зрения международного права оно может осуществляться в рамках и международных региональных организаций, и неинституционализированных проектов (например, Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, предшествовавшее ОБСЕ), в развитие специального международного договора или без такового.

Полагаем, что международный регионализм – явление программно-целевого консенсуального сближения и координации совместных усилий равных субъектов, обособленное рамками определенного региона как социально-пространственного континуума и направленное на получение взаимных выгод и устранение общих угроз в той или иной сфере. Межгосударственный регионализм опосредуется механизмами регионального сотрудничества государств или региональной интеграции.

Интересно, что тема нового регионализма, изучение теории межгосударственной регионализации возникла с развитием интеграционных процессов – в Европе, в Америке²⁷. Сейчас, с развитием евразийской интеграции, она все более захватывает страницы научной печати в государствах-участниках ЕАЭС. Регио-

²⁶ Барышников, М. Ю. Принцип лояльного сотрудничества в европейском праве : автореф. дисс. канд. юрид. наук ; 12.00.10 – международное право, европейское право / М. Ю. Барышников ; Казан. гос. универ., 2007 [Электронный ресурс]. – Вид доступа: old.kpfu.ru/uni/sank/db/filebase/-files/204.doc. – Дата доступа : 03.01.2016.

²⁷ Schmitt-Egner, P. The Concept of "Region" : Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction / P. Schmitt-Egner // *Journal of European Integration*. – 2002. – Vol. 24. – P. 179–200; Sehgal, S. The Evolution of NAFTA : An Experience in Regionalism / S. Sehgal // *India Quarterly: A Journal of International Affairs*. – 2011. – Vol. 66. – № 3. – P. 303–316.

нальная интеграция – явление, гораздо более интенсивное и глубокое в сравнении с традиционным региональным сотрудничеством, для целей которого используются специальные, в том числе правовые средства, методы. Предваряя анализ особенностей международно-правовых механизмов, опосредующих явление региональной интеграции, ответим на вопрос, что представляет собой интеграция как явление и правовой термин, каковы ее теоретические основы.

1.2. Понятие интеграции и интеграционных объединений в доктрине права и экономической теории

Исследуя интеграцию как концепт в своей знаменитой статье «О слепцах, слонах и международной интеграции» (1971 год)²⁸, Д. Пучала отметил противоречивость мнений и взглядов. Он провел аналогию с индийской притчей о трех слепцах, ощупывающих различные части слона и, соответственно, описывающих его различным образом, и обратил внимание, что трудности в изучении интеграции зачастую связаны именно с тем, что исследователи не знают, какое именно явление они имеют ввиду, анализируя отдельные его проявления, стороны.

В отношении дефиниции понятия «интеграция» в научной литературе не сложилось единого взгляда. Это можно объяснить, во-первых, наличием множества моделей, типов интеграционных процессов, которые различаются по целям и функциям, и, во-вторых, различиями национальных интересов, которые преследуются отдельными государствами или группами государств. Нет и четкого мнения относительно того, когда впервые появился этот термин.

По мнению некоторых исследователей, у истоков появления термина «интеграция» стояли немецкие ученые Р. Шмед, Х. Кельзен и Д. Шиндлер. В политическом словаре его использовали в 1920-х годах²⁹. По оценке Ф. Махлупа (США), термин «интеграция» появился не ранее 1942 г., но довольно быстро вошел в

²⁸ Puchala, D. Of Blind Men, Elephants and International Integration / D. Puchala // Journal of Common Market Studies. – 1972. – Vol. 10. – №. 3 – P. 267–284.

²⁹ Межрегиональное сотрудничество как фактор интеграционных процессов России и Республики Беларусь / Т. В. Ускова, С. М. Дедков, Т. Г. Смирнова, Р. Ю. Селименков, В. Я. Асанович. – Вологда : Институт соц.-экон. развит. территорий РАН, 2011. – 176 с. – С. 8. Дузельбаева, Г., Умирзакова, М., Берикболова, У. Интеграционные процессы в сфере высшего образования как общественное благо // Междун. науч. конф. «Актуальные научные исследования : экономика, управление, инвестиции и инновации» : Москва, 28 февраля 2014 года. – М. : Ваш полиграфический партнер, 2014. – С. 14–28. – С. 17.

обиход и стал применяться к самым различным аспектам международных экономических отношений³⁰.

Понятие «интеграция» происходит от латинского *integratio* – обеспечение целостности, восстановление целостности, от корневого *integer* – целостный. В общем смысле интеграция – это объединение в целостность, систематизация каких-либо частей, элементов. В Большом Российском энциклопедическом словаре интеграция определяется как состояние связанности отдельных дифференцированных частей и функций системы, организма в целом, а также как процесс, ведущий к такому состоянию³¹.

Одним из первых термин «интеграция» в практическом контексте употребил П. Гарриман 31 октября 1948 г. в речи, произнесенной на совете ОЕЭС. Он говорил о необходимости «создания процветающей экономики в Западной Европе путем экономической интеграции. Сущностью такой интеграции должно быть образование единого большого рынка, на котором будут устранены количественные ограничения движения товаров, валютные барьеры при расчетах и в дальнейшем все тарифы»³².

Интеграцию зачастую определяют как форму интернационализации экономических отношений³³. «Интернационализация хозяйственных отношений – долговременный процесс постепенного преодоления национально-государственной замкнутости экономики, становления мирового хозяйства. Она находит свое выражение в... переориентации национального производства и обмена на внутреннем рынке... в развитии международного разделения труда в направлении расширения международной внутриотраслевой специализации и кооперации... в возникновении и развитии межгосударственной экономической интеграции»³⁴.

³⁰ Обуховский, В. В. Теории международной экономической интеграции / Экономика 21 века. – 2007. – № 1. – С. 27–46. – С. 27.

³¹ Большой Российский энциклопедический словарь. – Большая Российская энциклопедия, 2008. – 1887 с. – С. 179.

³² Хузиханова, А. Р. О понятии международной организации экономической интеграции / А. Р. Хузиханова // Росс. юридич. журнал. – 2014. – № 5 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

³³ Дьяченко, Е. Б. Мысливский, П. П. Нешатаева, Т. Н. Евразийская интеграция: роль Суда / под ред. Т. Н. Нешатаевой. М. : Статут, 2015. 304 с. [Электронный ресурс] Консультант Плюс Россия. Газизуллин, Н. Ф., Марышев, А. Н. Черкасов Н. А. Международная интеграция как категория экономической науки и конкретная форма интернационализации хозяйственной жизни // Проблемы современной экономики. – 2002. – № 3/4. <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=100>.

³⁴ Газизуллин, Н. Ф. Марышев, А. Н. Черкасов, Н. А. Международная интеграция как категория экономической науки и конкретная форма интернационализации хозяйственной жизни // Проблемы современной экономики. – 2002. – № 3/4. <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=100>.

Констатируют, что интеграция представляет собой на сегодняшний день наивысшую ступень интернационализации хозяйственной жизни³⁵. Стремление к общему, гармонизированному торговому и экономическому режиму в универсальных масштабах происходит в рамках Всемирной торговой организации. Всеобщая интернационализация и региональная интеграция являются проявлениями одной закономерности развития мировой экономической системы – ее фрактальности, согласуются с законом самоподобия, т. е. подобия процессов, происходящих на уровне целой системы и ее подсистем³⁶.

Если обратиться к отечественной экономической теории, мы находим следующее определение: «Международная региональная интеграция является процессом сближения и взаимопреплетения национальных хозяйств и соответствующих механизмов регулирования экономики, социальных и политических отношений стран конкретного региона»³⁷. Такое определение отражает экономический объем интеграционных процессов, однако звучит при этом одновременно и слишком широко, и не указывает на организационно-правовую и сущностную характеристику явления.

Определение, приведенное в учебном пособии «Современные интеграционные процессы», сконцентрировано лишь на экономической составляющей понятия интеграции: «Региональная интеграция государств – это процесс сближения и взаимодействия национальных хозяйств, формирования региональных экономических группировок»³⁸.

Следующая дефиниция в большей степени отражает эволюционирующий характер интеграции и ее многофакторность. «Интеграция как система есть нарастающая экономическая взаимозависимость двух или нескольких стран, перешедшая в сращивание национальных рынков товаров, услуг, капиталов и рабочей силы и формирование целостного полигосударственного социально-экономического организма с единой валютно-финансовой

³⁵ Мельникова, А. С. Политическая интеграция как закономерность развития международных экономических отношений. – Вестник МГЛУ, – 2014. – Выпуск 23 (709). – С. 94–99. – С. 95.

³⁶ Ермаленок, Е. А. Международные интеграционные объединения : синергетический эффект / Е. А. Ермаленок, Е. А. Семак // Беларусь и мировые экономические процессы . – Вып. 5. – 2009. – С. 155–165. – С. 158–158.

³⁷ Береснев, Д. Внешняя торговля Республики Беларусь в условиях вступления в ВТО и евразийской интеграции. – Мн. : Беларуская навука, 2013. – 245 с. – С.140.

³⁸ Шерьязданова, К. Г. Современные интеграционные процессы. – Учебное пособие. – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2010. – 107 с. http://interservis.info/lib/i2/2_1.html.

и правовой системами и теснейшей координацией внутренней и внешней экономической политики государств».³⁹ Вместе с тем нельзя не заметить противоречивость: координация экономической политики как метод в интеграционном взаимодействии является малоэффективным, координация характерна только для сопутствующих сфер (например, координация общей внешней политики и политики безопасности ЕС в долиссабонский период) и никак не сочетается с «единой» валютно-финансовой системой, «сращиванием» рынков.

О. Буторина предлагает новый взгляд на сущность и определение интеграции: региональная интеграция представляет собой модель сознательного и активного участия группы стран в процессах стратификации мира, обусловленных глобализацией. Главная цель интеграции состоит в образовании максимально успешной глобальной страты⁴⁰. Такой подход не оправдывает себя с точки зрения отстранения от важных сущностных объединительных характеристик интеграции и заикливанием на «разделении» мира. Получается своего рода стратегия выживания, но не жизнеобеспечения. В действительности же, все интеграционные системы нацелены именно на последнее, что прослеживается в целях их учредительных актов, программных документах.

Международно-правовые документы и научная литература оперируют различными терминами и определениями не только в отношении самого понятия (например, интеграция, интеграционные процессы, интеграционное сотрудничество), но и в отношении организационно-правовых форм интеграции (например, региональное интеграционное объединение, интеграционное образование, интеграционная группировка, (суб)региональная организация экономического сотрудничества или интеграционного характера, организация экономической интеграции, региональная экономическая организация, союз государств).

Н. А. Ефремова полагает, что, поскольку общепринятого названия данных организаций нет, можно использовать любой из терминов⁴¹. А. Я. Капустин отмечает: «Эволюция концепции меж-

³⁹ Мельникова, А. С. Политическая интеграция как закономерность развития международных экономических отношений. – Вестник МГЛУ, – 2014. – Выпуск 23 (709). – С. 94-99. – С. 95.

⁴⁰ Буторина, О. Понятие региональной интеграции : новые подходы / О. Буторина // [Электронный ресурс]. – Вид доступа: polif.ru. – Дата доступа: 26.07.2016.

⁴¹ Ефремова, Н. А. Международно-правовые механизмы регулирования экономической интеграции и суверенитет государств: автореф. дисс. докт. юрид. наук ; 12.00.10 – международное право, евро-

дународной организации в XX в. привела к возникновению на международной арене международных межправительственных организаций, которые преследуют в качестве своей основной цели интеграцию государств-членов. Это привело к тому, что даже термин «международная организация» стал осторожно применяться в отношении таких организаций. Гораздо чаще они стали именоваться «сообществами», «союзами» и иными терминами, но не международными организациями»⁴². Особую юридическую природу таких организаций и специфику их международной правосубъектности отмечает и Е.Е.Рафалюк : «Под интеграционным объединением понимается группа государств, объединенных на основе международного договора для достижения целей интеграции. Межгосударственное (интеграционное) объединение представляет собой особый вид социально-политического образования, участвующего в международном общении. В связи с этим перспективна научная разработка проблемы его международной правосубъектности».⁴³

Белых А. Г. и Иншакова А. О. предлагают своего рода линейный подход к интеграции: «если бы различные процессы многонациональной интеграции были измерены по иерархической лестнице, то на одном конце находились бы нации абсолютно изолированные, а на другом – федерация государств. Между этими двумя крайними точками находились бы различные существующие интеграционные соглашения: на нижнем уровне лестницы – соглашение, касающееся одной общей политики, такой, например, как политика безопасности (Атлантический альянс); посередине находилась бы зона свободного обмена и участие в некоторых общих политиках (страны-участницы ЕАСТ (Европейской ассоциации свободной торговли), входящие в европейское экономическое пространство; на верхнем уровне лестницы – стадия продвинутой интеграции, включающей практически все политики государств-членов (Европейский союз в настоящее время)».⁴⁴

Интеграционными объединениями в широком смысле сегодня называют и СНГ, и Совет Европы, и, как было отмечено выше, ряд других международных организаций и международных

пейское право / Н. А. Ефремова ; НОУ ФПО Академия права и управления (институт), 2009 [Электронный ресурс]. – Вид доступа: <http://www.dissercat.com/content/mezhdunarodno-pravovye-mekhanizmy-regulirovaniya-ekonomicheskoi-integratsii-i-suverenitet-go>. – Дата доступа: 03.01.2016.

⁴² Цит. по Н. А. Ефремовой.

⁴³ Рафалюк, Е. Е. Развитие коммунитарного права в решениях Суда Андского сообщества / Е. Е. Рафалюк // Вестник НГУ. – серия Право. – 2012. – Том 8. – выпуск 2. – С. 165–174. – С. 173.

⁴⁴ Белых, А. Г. Теория интеграции: общая политика как основа многонациональной интеграции / А. Г. Белых, А. О. Иншакова // Вестник ВолГУ. – Сер. 5. – Вып. 7. – 2005. – С.43–54. – С. 53.

объединений. Так, Ю. С. Безбородов отмечает, что в широком смысле международная интеграция – это процесс, направленный на сближение субъектов международного права с целью достижения единообразного правового регулирования (например, ООН)⁴⁵.

Такой подход, однако, не делает различий между целями и механизмами региональной интеграции и международного межгосударственного сотрудничества. Юридически не точно подводить под понятие интеграции любые международные организации и объединения. Во-первых, не все интеграционные проекты институционализированы, а во-вторых, не каждая международная организация отвечает критериям интеграционного объединения.

Г. М. Вельяминов определяет интеграцию как процесс, обеспечиваемый международно-правовыми средствами и направленный на постепенное образование межгосударственного, экономически, а возможно, и политически единого, целостного (*integro*) пространства, зиждущегося на общем рынке обращения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы⁴⁶. Такое определение удачно подчеркивает динамическую сущность интеграции, ее экономический контекст, однако не акцентирует внимание на особенностях механизмов и средств ее реализации. Кроме того, политически единое пространство можно квалифицировать как государственное образование, что искажает правовую сущность интеграции.

Беглого освещения различных доктринальных позиций относительно дефиниций понятий «интеграция», «интеграционное объединение» достаточно, чтобы выявить их сложный, комплексный характер, необходимость сочетания экономических и правовых квалифицирующих признаков этого явления. Для того, чтобы дать наиболее полное и верное определение понятиям «интеграция» и «интеграционное объединение» следует проанализировать теории интеграции, предпосылки и сущностные характеристики интеграции, отличия механизмов интеграции от механизмов международного сотрудничества, уровни и формы интеграции.

1.3. Теории интеграции

Экономические теории интеграции начали развиваться еще в начале XX века, что было связано с самой сутью появив-

⁴⁵ Безбородов, Ю. С. Международно-правовая интеграция: подходы к пониманию феномена / Ю. С. Безбородов // Рос. юрид. журн. – 2012. – № 1. – С. 62–67. – С. 66.

⁴⁶ Вельяминов. Там же.

шихся концепций развития мирового хозяйства на основе идеи всеобщего разделения труда, специализации и свободной торговли (теория А. Смита, Д. Рикардо).

Первой научной школой, сделавшей попытку дать теоретическое объяснение региональной интеграции, является рыночная школа. Последовавшие кейнсианские и некейнсианские теории учитывали, что развитие экономических связей невозможно без согласования внутренней и внешней политики участников, государственного регулирования этих процессов. Это дало толчок развитию нескольких основных школ интеграции.

По мнению приверженцев теории дирижизма (Я. Тинберген, Р. Санвальд, С. Харрис), функционирование международных интегрированных структур возможно на основе общей экономической политики и согласованного законодательства, принудительно устраняющего преграды для торговли, а также устанавливающего надгосударственные структуры. Интеграция рассматривается ими как слияние экономик.

В противовес этому приверженцы экономического либерализма, неолиберальных теорий (Дж. Мид, В. Репке, Т. Сцитовски) рассматривали интеграцию преимущественно как процесс слияния рынков. Он характеризуется свободным ценообразованием, свободой конкуренции, снятием торговых и валютных барьеров, максимальной либерализацией торговли при одновременной унификации рыночных механизмов⁴⁷. Базисом интеграции позиционировалось устранение дискриминации в торговле для субъектов интегрирующегося пространства.

Представители неолиберальной школы (В. Репке, М. Аллэ) считали, что вмешательство государств в сферу международных экономических отношений приводит к таким негативным явлениям как инфляция и разбалансированность мировой торговли.

Научной школой региональной экономической интеграции, основанной на принципах неолиберализма, является рыночно-институциональная школа. Ее представители Б. Балашша, Ж. Вайлер, Г. Кремер, К. Мейер и др. в своих концепциях интеграции пытались найти компромисс между рыночными механизмами и способами государственного регулирования экономики. Они,

⁴⁷ Внешняя торговля Республики Беларусь в условиях вступления в ВТО и евразийской интеграции / А. Е. Дайнеко [и др.]; под науч. ред. А. Е. Дайнеко; Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики. – Минск : Беларус. навука, 2013. – 245 с. – С. 140.

подчеркивая необходимость действия рыночного механизма интеграции, отмечали при этом и важную роль государств-членов регионального интеграционного комплекса в координации экономических политик⁴⁸.

«Дирижисты» в отличие от неолибералов усматривали объект интеграции в межгосударственных отношениях, национальной и наднациональной внутриэкономической и внешнеэкономической политике в рамках интеграционных группировок. Соответственно, сущность международной экономической интеграции они видели в согласовании (гармонизации) между странами-участницами такого рода объединений национальных экономических, социальных, правовых и иных мероприятий для обеспечения прогресса интеграции, в осуществлении совместной («коммунитарной») экономической политики с помощью межгосударственных и (или) наднациональных органов⁴⁹.

Помимо указанных основных направлений разрабатывались и другие модели, учитывающие иные факторы и участников экономических отношений. Так, представители корпорационализма (Ю. Росту) относили к основным акторам интеграции транснациональные корпорации.

Теории, объясняющие интеграцию как социальный и политический феномен стали появляться с развитием европейской интеграции. Правда, как правило, европейской интеграцией они и ограничивались. Исследований, которые бы компаративно подходили к вопросу о сущности и логике интеграции и выстраивали определенную всеприменимую теорию или концепцию интеграции, крайне мало⁵⁰.

С позиций школы функционализма (Д. Митрани), неофункционализма (Э. Хаас) процесс интеграции предполагает сотрудничество между государствами в решении задач, представляющих совместный интерес и связанных с их конкретными потребностями экономического, социального, научно-технического характера. Это приведет государства к созданию необходимых для этого межгосударственных органов, которые, в свою очередь, создадут предпосылки и для политической кооперации. Основной

⁴⁸ Васильева, Е. Э. Теории региональной интеграции : развитие и значение в формировании основ трансграничного сотрудничества / Е. Э. Васильева, Е. С. Данилюк // Вестник БГУ. – Сер.3 – 2009. – № 3. – С. 72–75. – С.72.

⁴⁹ Обуховский. Там же, с. 30.

⁵⁰ Одним из исключений, пожалуй, является, книга Уолтера Маттли «Логика региональной интеграции» (Mattli, W. The Logic of Regional Integration. – New York : Cambridge University Press, 1999.

постулат этой теории – последовательное построение интеграционного проекта, переходя от одной востребованной области к другой, что неизбежно приведет к полномасштабной интеграции.

Вопрос, на который пытались найти ответ приверженцы этой школы – как тесное сотрудничество в одной из сфер экономики приводит к экономической интеграции. Для ответа на него была разработана концепция «эффекта перелива» – spill-over effect, проявляющегося в двух формах.

Во-первых, речь идет о функциональном «переливе», когда одна область экономических отношений, введенная в интеграционное поле (например, снятие внутренних тарифов на отдельные виды товаров) влияет на вовлечение в интеграцию и иных областей – вопросов стандартизации, расчетов и т. п.

Во-вторых, политический «перелив» имеет место в силу того, что происходит все более частая борьба интересов различных акторов интеграции, возрастает важность наднациональных органов и субнациональных групп-регионов, политических партий.

Функционализм в версии его основоположника, Д. Митрани, можно в большей степени охарактеризовать как технический функционализм. Такой подход, может быть, несколько идеалистичен, но он помогает ответить почему неизбежна наднационализация и передача полномочий на интеграционный уровень:

«функция определяет соответствующий орган... природа мер, необходимых к принятию в определенных условиях, такова, что определенные полномочия требуются соответствующему органу...

... большинство политиков настаивают, государства должны быть готовы отдать часть своего суверенитета, но, возможно, мы могли бы воспринять вопросы формального суверенитета, а также равенства под новым углом зрения? Содержание и осуществление суверенитета может быть модифицировано такой незаметной и частичной передачей полномочий наднациональным органам более эффективно только потому, что не будет затронут фундаментальный принцип, который менее крупные государства, которых большинство, лелеют как оплот их независимости... принцип суверенного равенства государств может быть хорошо реализован специальными функциональными договоренностями, которые не украдут корону суверенитета, но в то же время сулят

нечто им (государствам – *Т. М.*) необходимое»⁵¹. Такое чисто техническое выделение функционала критиковали за нереальность: в действительности невозможно отделить технические вопросы управления от политических.

Основоположником неофункционализма считают Эрнста Хааса, хотя некоторые ученые связывают его и с работами А. Этциони, и даже студента Э. Хааса – Л. Линдберга⁵². Основной посыл в противовес функционализму – в различии экономики и политики интеграции. «История движения к Европейскому союзу, – по мнению Хааса, – дает основания полагать, что связь политики и экономики призрачна»⁵³.

Неофункционалисты не делают упор на конечный результат в виде политического союза. Вся интеграция – это процесс с неизвестной переменной в конце. Ими была предложена идея наднациональности в том понимании, что это не передача суверенитета государством наднациональным органам, а объединение их потенциалов. В зависимости от того, насколько необходимо будет выполнять те или иные функции, настолько успешны окажутся в этом органы и институты. Дж. Суини писал: «Институты представляют собой важный результат интеграционного процесса, или иными словами, это мера успеха интеграции»⁵⁴. Передавая принятие решения на уровень интеграционного органа, важность и значимость принимаемого решения увеличиваются в сравнении, если бы решения принимали национальные правительства.

Теория федерализма (А. Спинелли, Ж. Моне) концентрируется на политических институтах, которые выступают отправным моментом для развития интеграции в экономической и социальной сферах. Интеграция федералистов – это интеграция сверху. С точки зрения федералистов тенденция к созданию федерации должна исходить от правящих элит объединяющихся стран. Прямое влияние на процесс интеграции оказывает политическое решение, экономика же вторична. В силу такой логики необходимо создание политического единого центра, принимающего решения и объединяющего таким образом все государства.

⁵¹ Цит. по Michelmann, H. J. *European Integration : Theories and Approaches* / H. J. Michelmann, P. Soldatos . – 1994. – p. 25–26.

⁵² Там же p. 26.

⁵³ Haas, E. B. *The Uniting of Europe and the “Uniting of Latin America”* / E. B. Haas // *Journal of Common Market Studies*. – 1967. – No 4. – P. 315–343. – p. 315.

⁵⁴ Sweeny, J. *The First European Elections: Neofunctionalism and the European Parliament*. – Boulder Co Westview Press, 1984. – 173 p. – p. 25.

В рамках теории коммуникационных сетей, основоположником которой стал К. Дойч, процесс интеграции рассматривается как процесс социальный, протекающий и на уровне масс, и на уровне элит. К. Дойч выделяет два типа политических объединений, каждому из которых соответствует свой особый процесс интеграции: амальгамное (слияние в более тесное образование) и плюралистическое.

Еще одна из основных школ интеграции – интерговерментализм (У. Уоллес, Э. Моравчик). Межправительственный подход предполагает, что интеграция – сделка между главами государств. Государства остаются ключевыми действующими фигурами в процессе интеграции. На этом основании проводится различие между «формальной» и «неформальной» интеграцией.

По мере развития интеграции, апробации теории на практике стали появляться синтезные, гибридные модели. Одной из таких моделей стала теория многоуровневого управления. Основа ее – признание различных компетенций: отданных интеграционному объединению, оставленных за собой государствами, пересекающихся. Более того, речь идет уже о различных акторах интеграции – не только государствах, но и иных политических силах. В рамках этого взгляда Европейский Союз является политическим образованием, в котором власть рассредоточена между различными уровнями управления и акторами, а между секторами имеются существенные различия в способах управления⁵⁵.

Этой теории близка и концепция политических сетей, увязывающих различные интересы в интеграционном сообществе. Политическая сеть представляет собой сотрудничество, от которого выигрывают все участники, вне зависимости от соотношения их силовых потенциалов. Те преимущества, которые получают участники, делают их заинтересованными в развитии интеграции, потому что вне политической сети они не смогли бы получить информацию, ресурсы, гарантии лояльности.

1.4. Предпосылки интеграции

Среди факторов, способствующих интеграции, выделяют наличие общих проблем, целей интеграции (нельзя однако согласиться с формулированием только экономических целей), наличие

⁵⁵ Обуховский, там же. – С. 32.

и реализация инновационных стратегий (особенно в кризисные для экономики периоды), географическую близость, общее историческое прошлое, волю политического руководства, создание иницилирующего центра⁵⁶. Очевидно, что предпосылки интеграции во многом сходны с регионализацией.

Также, указывают на т.н. демонстрационный эффект, когда в результате процесса происходят положительные сдвиги, влияющие на общественные отношения, и «эффект домино», когда государства, не участвовавшие изначально в интеграции, испытывают сложности, например, в доступе на рынок, развитии кооперационных связей и впоследствии примыкают к интеграционному проекту⁵⁷.

Нередко отмечают, что для интеграции важно наличие «относительно равных социально-экономических показателей каждой экономики»⁵⁸. Однако примеры региональной интеграции доказывают нам обратное. Важна, на наш взгляд, совместимость национальных экономик.

Не последнюю роль играет и социо-культурная гомогенность интегрирующегося пространства или схожесть традиций, уклада, ценностей. На наш взгляд, этому фактору уделяется не достаточно внимания.

Интеграция происходит с первостепенной, но не единственной целью достичь общего экономического пространства. Н. Е. Овчаренко выделяет четыре категории интеграционных объединений, различных по предмету интеграционного взаимодействия: модели политико-экономической интеграции с учетом социальных аспектов (ЕС, АСЕАН), модели торгово-экономического сотрудничества (ЕАСТ, НАФТА), модели международных экономических надправительственных организаций, регламентирующих торговую, тарифную политику и вырабатывающих экономическую стратегию (ГАТТ, ОЭСР); модели политических союзов и военных блоков (ЕС, НАТО)⁵⁹.

⁵⁶ Межрегиональное сотрудничество как фактор интеграционных процессов России и Республики Беларусь / Т. В. Ускова, С. М. Дедков, Т. Г. Смирнова, Р. Ю. Селименков, В. Я. Асанович. – Вологда: Институт социально-экономического развития территорий РАН, 2011. – 176 с.

⁵⁷ Челядинский, А. С. Понятие интеграции в международных отношениях: теоретический аспект / А. С. Челядинский // Журнал международного права и международных отношений. – 2009. – № 1.

⁵⁸ Мельникова, А. С. Политическая интеграция как закономерность развития международных экономических отношений. – Вестник МГЛУ, – 2014. – Выпуск 23 (709). – С. 94–99. – С. 95.

⁵⁹ Овчаренко, Н. Е. Модели современных интеграционных процессов / Н. Е. Овчаренко [Электронный ресурс] Вид доступа : <http://www.xserver.ru/user/msipr/>. – Дата доступа: 03.01.2016.

Не можем согласиться со всеми примерами в классификации, однако подход к разветвленному пониманию интеграции разделяем. Целесообразно различать интеграцию однонаправленную (как правило, торгово-экономическую) и интеграцию развернутого типа, основанную на торгово-экономической, но развивающуюся, распространяющуюся на иные сферы.

Возникнув как концепт, описывающий стремление к торгово-экономическому единению в поисках взаимных выгод и устранению угроз, сегодня интеграция переросла буквально в тренд особой, более интенсивной и сплоченной формы взаимодействия государств по самому широкому кругу вопросов.

1.5. Статика и динамика интеграции

Интеграцию следует рассматривать как состояние связанности дифференцированных частей в целое (статика), а также как процесс, ведущий к такому состоянию (динамика). Статика и динамика этого явления взаимосвязаны, взаимообусловлены и характеризуются эффектом «перелива». Приведем несколько примеров этой закономерности.

Меры по унификации таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, проведение единой внешнеторговой политики приведут к созданию общего рынка товаров. Последний однако не сможет функционировать эффективно без дальнейшего процесса гармонизации налогового законодательства. В противном случае это приведет к неравномерному перераспределению инвестиционных ресурсов, предпринимательской активности. Это значит, что уже на стадии функционирования сформированного таможенного союза необходимо начинать правотворческую работу по подготовке к гармонизации налогового законодательства.

На сегодняшний день в ЕАЭС пп. 1 п. 3 статьи 71 Договора о Союзе устанавливает, что «государства-члены определяют направления, а также формы и порядок осуществления гармонизации законодательства в отношении налогов, которые оказывают влияние на взаимную торговлю, чтобы не нарушить условия конкуренции и не препятствовать свободному перемещению товаров, работ и услуг на национальном уровне или на уровне Союза», включая гармонизацию (сближение) ставок акцизов по наиболее чувствительным подакцизным товарам. При этом вся политика в этой сфере остается в компетенции государств, а законодательство государств-членов по этим вопросам разнится. Вместе с тем, еще

Договором о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года предусматривалось, что единый порядок регулирования внешнеторговой деятельности и принятия согласованных решений по его синхронному изменению и дополнению включает среди прочего косвенное налогообложение внешнеторговых операций с третьими странами (ст. 12), однако, как справедливо отмечено Судом ЕАЭС в решении по делу Тарасик против Комиссии (решение Коллегии Суда от 28.12.2015 г.), «единый порядок регулирования внешнеторговой деятельности и принятия согласованных решений по его синхронному изменению и дополнению, который включает среди прочего косвенное налогообложение внешнеторговых операций с третьими странами, не был установлен»⁶⁰. В итоге при наличии свободного рынка движения товаров мы сталкиваемся с тем, что не установлены полномочия интеграционных органов в том, чтобы инициировать или контролировать продвижение гармонизационных процедур в этой сфере, но хозяйствующие субъекты, реально действующие в правовом поле экономического союза, нуждаются в том, чтобы такое сближение или гармонизация были, равно как и были эффективные средства правовой защиты.

Другой пример – свободное движение товаров неизменно требует и единой конкурентной политики. Бóльший рынок приводит к состоянию бóльшей конкуренции. После образования действительно общего рынка с равным доступом к нему всех субъектов хозяйствования государств-членов интеграционного объединения неизменно будет происходить перераспределение сил действующих акторов, в том числе путем завоевания нового рыночного пространства через слияния и поглощения, вытеснение более слабых игроков, банкротства.

Законодательство государств-членов и/или интеграционного объединения должно быть готово к этому: должно быть либо сближение или гармонизации на уровне сообщества, поскольку все эти институты корпоративного права с приобретением трансграничного характера нуждаются в специальном регулировании. Как отмечают Е. Б. Леанович и И. Ю. Гаспаревич, «потребность в гар-

⁶⁰ Информация с официального сайта Суда <http://courteurasian.org/page-24051> [Электронный ресурс] – Вид доступа: file:///C:/Users/SE4054/Downloads/Решение%2028.12.2015%20(1).pdf. – Дата доступа: 01.08.2016.

монизации международного частного права всегда острее ощущается в тех регионах, где межрегиональные торговые обмены и социальные контакты отличаются особой интенсивностью»⁶¹.

Примеры динамики интеграции можно продолжить. Вышеуказанные экономические процессы трансформации предприятий могут высвободить в отдельных нишах значительное число трудовых ресурсов, сделать невыгодным малое предпринимательство в традиционных для той или иной местности сферах, что будет означать необходимость обеспечить свободу передвижения рабочей силы, проведение программ поддержки малого бизнеса. И эти вопросы также потребуют правовой регламентации.

Далее, обеспечение свободного передвижения рабочей силы связано с большим блоком сложных для регулирования и гармонизации стандартов образовательной системы, пенсионного обеспечения, проч., поэтому позаботиться о готовности национальных правовых систем к таким изменениям нужно заранее.

Усиление конкурентной среды в условиях единого рынка обострит борьбу за снижение издержек, поставит вопрос о дополнительных мерах безопасности продукции, унификации технических стандартов, сделает необходимой гармонизацию административного законодательства и т. д.

И если на уровне микроэкономики (компаний и других субъектов хозяйствования) это требует должных умений бизнес-администрирования, то на уровне регулирования в интеграционном объединении тактика правовой регламентации должна быть совместимой с оценкой далеко идущих последствий для всего круга заинтересованных лиц – субъектов хозяйствования, граждан, государств-участников и наконец самого интеграционного объединения. Анализ и прогнозированию подлежит широкий перечень вопросов: как то или иное нормативное или организационное решение повлияет на реализацию целей интеграции, отразится на состоянии всего интеграционного движения и в конечном итоге – на благосостоянии народов интегрирующихся государств.

Это, в свою очередь, приводит нас к мысли о необходимости создания равновесного институционального механизма интеграции, способного правильно, беспристрастно и эффективно прогнозировать и реагировать на такую динамику интеграционного

⁶¹ Леанович, Е. Б. Роль права Европейского союза в процессе унификации коллизионных норм, применимых к внедоговорным обязательствам // Е. Б. Леанович, И. Ю. Гаспаревич // Журнал международного права и международных отношений. – 2010. – № 3. – С. 21–28. – С. 26–27.

процесса. Иными словами, в силу сущности интеграции как явления, закономерностей ее развития будут необходимы и наднациональные органы, обеспечивающие т. н. интеграционный интерес, и юрисдикционные органы, обеспечивающие должный уровень правовой защиты, гарантий реализации прав, и особые способы создания и реализации правовых норм в объединении.

Верно и обратное. Статический эффект интеграции всегда очевиден, проявляется в экономике государств сразу, в первые годы (так было и с созданием ТС и ЕАЭС, КАРИКОМ и другими интеграционными образованиями). Он связан непосредственно с результатами торговли на расширившемся рынке в упрощенных условиях. Статический эффект «выстрелит» даже в условиях ограниченного изъятиями рынка – сработают одно или несколько сравнительных преимуществ каждой из стран. Ровно то же происходит и в рамках ВТО, и в рамках преференциальных соглашений, т.е. международной торговли в режиме наибольшего благоприятствования (РНБ) и экономических интеграций самого простого формата.

Но дальше без должных «вложений» в динамический эффект интеграции сальдо успешности интеграционного проекта приблизится к нулю. Без «накоплений» в экономиках стран в виде измененных условий конкуренции (возможной только при реальном равном доступе на рынок), свободных потоков капиталов (инвестиций), трудовых ресурсов и т.п. не произойдет такая реструктуризация общего внутреннего рынка, когда по отношению к внешнему рынку (третьих стран) вся экономика интеграционного объединения станет более конкурентной. На данном этапе может стать важным такое правовое регулирование, которое не просто отразит текущее состояние общественных отношений, но будет идти на шаг впереди, способствовать их формированию в нужном направлении.

Яркий пример погрешности в оценке преимуществ динамического эффекта интеграции – изъятия из свободного рынка. Так, в рамках ТС, а теперь и ЕАЭС действуют изъятия в сфере оказания транспортных услуг по перевозке грузов. На сегодняшний день белорусские субъекты хозяйствования могут доставлять отечественную продукцию в другие государства-члены ЕАЭС без ограничений, но для того, чтобы возить грузы в/из третьих стран, они должны иметь специальные разрешения (выдаются в пределах квоты). Очевидно, что и речи не идет о равном доступе на внутренний рынок услуг. Заинтересована в этом, что также очевидно, прежде всего Беларусь –

транзитная страна с большим и квалифицированным автопарком, готовая к большому объему оказания услуг по перевозке в/из ЕАЭС и третьих стран. Это могло бы в перспективе привести не только к прямым и очевидным выгодам для Беларуси. Безусловно, Беларусь расширила бы для себя эту нишу в ЕАЭС, увеличив доходную часть бюджета за счет экспорта услуг. Но эффект, который дает интеграция при правильном снятии изъятий внутри общего рынка, гораздо глубже и важен для всего Союза. Такие действия способствуют перераспределению факторов производства внутри рынка ЕАЭС таким образом, что Союз в целом оказался бы более конкурентным в ряде сфер на внешних рынках.

Отрицательные последствия изъятий в одной отрасли или подотрасли проявляются на уровне всей экономики Союза. Так, сегодня ситуация такова, что изъятия по автотранспорту из общего рынка не восполняется даже простым увеличением (в достаточной степени, чтобы нормально развивалась отрасль) квот. «В итоге, как замечают профильные белорусские чиновники, евразийский рынок перевозок из третьих стран занимают конкуренты из соседних европейских государств. У отечественных автоперевозчиков разрешений не хватает, в то же время коллеги – поляки и литовцы – могут работать на основании двусторонних разрешений, которые они имеют в достаточном количестве»⁶². Это, безусловно, приводит к тому, что вытесненные ресурсы (трудовые, финансовые) будут искать другое приложение, а значит – к деформации экономики общего рынка, к негативным отличиям получаемого союзного рынка от рынка закономерно складывающегося интеграционного объединения. В итоге, в динамической проекции потеряют все участники общего рынка, а не только участник, чьи потери очевидны в статической проекции.

Динамический эффект интеграции проявляется медленнее, но приводит к более глубоким и множественным последствиям. Так, укрепление свободы инвестиций на фоне общего рынка товаров и/или услуг с прозрачным и унифицированным регулированием без изъятий повышает доверие инвестора к рынку интеграционного объединения в целом. Инвестор видит масштабный и разнообразный по сегментам, но единый с одинаковыми стандартами рынок, интересный для капиталовложений. Инвестиции повы-

⁶² Маненок, Т. ЕАЭС : союзники боятся конкуренции? / Т. Маненок // Директор. – 2015. – № 6. <http://director.by/zhurnal/arkhiv-zhurnala/arkhiv-nomerov-2015/155-6-192-/4225--2015-sp-603028770>.

шают технологичность, производительность, дают рост экономике, что, в свою очередь, вновь повышает интерес инвестора к этому рынку и результат мультиплицируется. Этот пример – один из множества того, что называют синергетическим (синергическим) эффектом интеграции.

1.6. Синергический эффект интеграции

Интеграция обладает выраженным синергическим (синергетическим) эффектом. Иными словами, результаты интеграции всегда несколько больше чем арифметическое сложение усилий и потенциалов. Интеграция выгодна как отдельно взятым ее участникам, так и интеграционному объединению в целом.

Синергия проявляется и непосредственно в теории и практике правового обеспечения интеграции. По мнению А. Г. Белых, А. О. Иншаковой, «Общая политика имеет больший вес в смысле эффективности в преследовании общих целей, чем сумма национальных политик, которые она включает... непрерывное влияние национальных политик в процессе развития общих политик, принимая во внимание то, что государства-члены контролируют и направляют развитие каждой общей политики... частицы суверенитета государств-участников собираются воедино, чтобы образовать новый концепт ограниченного суверенитета, который способен лучше служить различным национальным интересам»⁶³.

Анализ экономических эффектов региональной интеграции позволяет экономистам сделать вывод, что основными механизмами образования синергетического эффекта интеграции являются агломерационный и эмерджентный эффекты.

Агломерационный эффект связан с нарастанием количественных показателей системы, при этом происходит перерастание количественных изменений в качественные, что выражается в экономике масштаба.

Эмерджентный эффект связан с самой сущностью интеграционного объединения как системы – обратными связями. При этом возможен как положительный, так и отрицательный эффект⁶⁴. Объединение частей в систему порождает у системы качественно

⁶³ Белых, А. Г. Теория интеграции: общая политика как основа многонациональной интеграции / А. Г. Белых, А. О. Иншакова // Вестник ВолГУ. – Сер. 5. – Вып. 7. – 2005. – С.43–54. – С. 53.

⁶⁴ Ермаленок, Е. А. Международные интеграционные объединения : синергетический эффект / Е. А. Ермаленок, Е. А. Семак // Беларусь и мировые экономические процессы . – Вып. 5. – 2009. – С. 155–165. – С.161–162.

новые свойства, не сводящиеся к свойствам частей, не выводящиеся из свойств элементов, присущие только самой системе. Эмерджентные свойства системы связаны с существованием системы как одного целого. При распаде системы такие свойства исчезнут. При этом различные схемы построения такой системы будут выдавать различные эмерджентные свойства. При изменении положения одного из элементов в системе свойства системы изменятся. Структура системы – вот источник ее эмерджентности.

Оба этих доказанных в экономической теории тезиса нуждаются в переосмыслении с точки зрения их правовых последствий и прогнозирования тех сфер, которые будут востребованы интеграцией в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Так, образование единого рынка за счет экономики масштаба непременно приведет к такому явлению как слияние и поглощение на уровне фирм, созданию производственных цепочек, технологической диффузии. Это вызовет к жизни вопросы совершенствования и гармонизации регулирования корпоративного и договорного права, права интеллектуальной собственности и проч.

Эмерджентность правовой системы интеграционного объединения проявляется в **наличии в ее структуре таких специальных органов, которые в силу своих полномочий способны мультиплицировать положительный эффект унификации и гармонизации законодательства**, без чего существование *единой* таможенной территории или *единого* рынка оказывается невозможным. Рассмотрим это на примере действий по созданию и реализации нормы *n*, которая должна применяться на территории ряда государств X, Y, Z, чьи правовые системы соответственно, обозначим *x*, *y*, *z*.

На схеме 1 норма *n* разрабатывается и согласовывается при участии всех государств X, Y, Z в рамках международного сотрудничества. Норма *n* направлена на то, чтобы создать некий единый правовой режим (его элемент) во всех этих государствах. Однако при прохождении через имплементационный уровень в правовых системах *x*, *y*, *z*, норма *n* неизбежно будет иметь результат в виде (*n*+*x*), (*n* + *y*), (*n* + *z*). Норма *n* будет соблюдаться, применяться, но при ее реализации будут продуцироваться ее вариации в зависимости от особенностей правовой системы. На выходе мы получаем $n + x + n + y + n + z = 3n + x + y + z$.

Таким образом, мы имеем эффект умножения действия нормы n (мультиплицирующий эффект) в виде $3n$, но он будет размыт, а возможно и нивелирован из-за интерпретаций ее действия в различных системах: x , y , z .

Схема 1. Международное сотрудничество

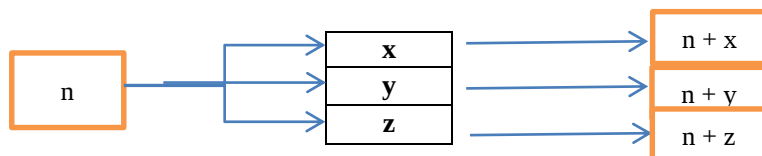


Схема 2. Региональная интеграция



вариант А

вариант В

На схеме 2 представлено создание и реализация нормы n в интеграционной правовой системе I . Норма n не просто разрабатывается при участии государств X , Y , Z и выходит в их правовые системы для применения, как в схеме 1. Она включается в I , проходит через i в структуре системы I , где i – это орган, обладающий полномочиями контроля унифицирующего или гармонизирующего действия нормы. Такой контроль может быть предварительным *ex ante* (при ее создании – Вариант A в схеме 2) или последующим *ex post* (при ее применении – вариант B в схеме 2). Именно i выполняет роль нивелирования различий, производит действия, которые можно описать как $-x$, $-y$, $-z$. Этот орган *a priori* обладает элементами наднациональности, а его решение способно воздей-

ствовать на правовые системы непосредственно, напрямую. В противном случае функционала такого органа будет недостаточно для того, чтобы снять различия.

На выходе мы имеем $n + x + n + y + n + z - x - y - z = 3n$. Иными словами, получаем **чистый положительный мультиплицирующий эффект** действия унифицирующей или гармонизирующей нормы в интеграционной системе.

Без включения нормы n в I , в которой присутствует орган i система возвращается к схеме 1, схеме традиционного межгосударственного консенсуса и не способна исключить разницу восприятия нормы n в X , Y , Z .

Таким образом, чтобы синергетический эффект наблюдался, необходим особый метод взаимодействия элементов системы – интеграционный, в отличие от традиционного международно-правового, как при международном сотрудничестве, а также создание специальных органов интеграционного взаимодействия в структуре системы. В Европейском союзе такие органы – это органы наднациональные, или органы с наднациональными полномочиями. В качестве варианта определенные стадии интеграции (зона свободной торговли) допускают существование межнациональных комиссий. Однако для более развитых форм интеграции отсутствие органов, выполняющих фактически функции снятия различий через унифицирующий эффект, равносильно провалу интеграции.

Вопрос успешности интеграции не только в том, насколько такая интеграция развивается, но и насколько нет дезинтеграции. Как справедливо отмечают исследователи евразийской интеграции, в основе наднациональности два неперенных фактора: (а) свободное волеизъявление государств на передачу суверенной функции международному институту и (б) объективная необходимость такой передачи в целях интеграции хозяйственной жизни (например, в регионе) в условиях расширяющейся глобализации»⁶⁵.

По мнению Т. Н. Нешатаевой, наднациональная организация отличается от межправительственной двумя признаками: передача международному институту некоторых полномочий в отношении физических и юридических лиц и делегирование компетенции по

⁶⁵ Дьяченко, Е. Б. Мысливский, П. П. Нешатаева, Т. Н. Евразийская интеграция: роль Суда / под ред. Т. Н. Нешатаевой. М. : Статут, 2015. 304 с. [Электронный ресурс] Консультант Плюс Россия.

ведению международных отношений между государствами-членами и организацией⁶⁶.

Для того, чтобы уравновесить наднациональность, в системе интеграционного объединения могут быть внедрены иные механизмы, элементы (например, в Европейском союзе классически наднациональный орган – Европейская комиссия. Правотворческая инициатива принадлежит практически единолично ей. Однако правотворческие полномочия распределены между Советом ЕС, органом политическим, и Европарламентом, органом, представляющим интересы различных акторов интеграции. Вопросы того, как при этом будет перераспределяться компетенция – иной, мы уделим ему внимание отдельно). Важно и совершенно очевидно, что синергический эффект интеграции, в том числе эмерджентный эффект, будет проявляться только при условии наличия *соответствующей* структуры интеграционной системы.

1.7. Отличия международного сотрудничества государств от международной интеграции

Традиционное международное сотрудничество имеет отличия от межгосударственного интеграционного взаимодействия, которые особенно ярко проявляются в региональном измерении и которые тезисно можно описать следующим образом:

1. Различны их предпосылки и цели, а также в случае интеграции наблюдается формирование особых единых ценностно-правовых категорий. Если для процесса сотрудничества главная предпосылка и есть обязанность сотрудничать и естественная заинтересованность создавать дву- и многосторонние режимы сотрудничества с целью мирного и взаимовыгодного сосуществования, то для регионализма важно наличие социально-пространственного единения, основанного на различных факторах. Для региональной интеграции как проявления регионализма, даже при первостепенности экономического фактора заинтересованности, важно будет наличие таких общих ценностных ориентиров, выражающихся, в частности, в юридическом поле – в глубоких и прочных общих константах правовой культуры, правового мышления, правовых традиций.

⁶⁶ Нешатаева, Т. Н. К вопросу о создании Евразийского союза: интеграция и наднационализм // Закон. – 2014. – № 6. – С. 106–119.

2. Предметом сотрудничества являются избранные в каждом конкретном случае сферы. В региональной интеграции, двигаясь по восходящей от одного уровня интеграции к другому, взаимодействие захватывает все более широкий круг вопросов, и чем шире интеграция «разливается», что неизбежно, тем эффективнее работают первоначальные сферы: таможенно-тарифное и нетарифное регулирование в целях свободной торговли товарами «потянет» за собой и гармонизацию налоговой сферы, свобода передвижения работников – выработку единых образовательных и социальных стандартов, свобода учреждения – гармонизацию корпоративного права и т. д.

3. Метод правового регулирования. Метод международного сотрудничества – это основной традиционный метод международного права, а именно консенсуальный, выражающийся в том числе в договорном регулировании международных правоотношений. Интеграция наравне с договорным регулированием задействует и метод субординации, регулирование, не согласованное государствами, а выработанное специальными интеграционными органами или организациями.

4. Образование особых наднациональных органов или организаций. На определенном этапе (чаще всего при переходе от зоны свободной торговли к таможенному союзу) в интеграционном объединении возникает необходимость институционализировать правовой механизм интеграции, что выражается в создании специальной международной организации интеграционного типа (с наднациональными полномочиями, как ЕС) либо наднационального органа (Комиссия таможенного союза в евразийской интеграции до 2011 года) или межнационального органа (бинациональные комиссии в НАФТА).

5. Передача компетенции и объем полномочий. Таким организациям либо органам государства передают больший объем полномочий и наделяют их зачастую исключительной компетенцией в сферах, важных для успешной торгово-экономической интеграции, таких, как таможенное-тарифное регулирование, вопросы конкуренции.

6. Гармонизация и унификация права. Правовая интеграция – одно из проявлений интеграции в целом. Помимо сближения национальных правовых систем и формирования гармонизированного подхода к правовому регулированию общественных отношений, вынесенных на интеграционный уровень, важным становится и выработка унифицированных (единых) правовых норм. Гармо-

низация права, как правило, касается сферы совместной или дополняющей компетенции интеграционного образования и государств, унификация – сферы исключительной компетенции интеграционного образования.

7. Акты прямого действия. Унификация права интеграционного образования и реализация исключительной компетенции наднационального органа (организации) происходит посредством принятия такими органами (организациями) актов прямого действия, которые непосредственно применяются на всей территории государств-участников без дополнительных имплементационных механизмов. Для международного сотрудничества наличие таких актов не характерно (за исключением внутреннего права организации и разрабатываемых ею прозелитных норм).

8. Автономность интеграционного интереса. Появление не только консенсуального интереса, но и интереса интеграционного, для чего формируются правовые механизмы не только баланса интересов государств-участников либо иных акторов, по воле государств играющих роль в принятии интеграционных решений, но также государств-участников и интеграционного объединения (наднациональных органов).

9. Субъект. Интеграция в ряде правоотношений выводит на первое место непосредственного субъекта – физическое или юридическое лицо: наделяет его правами, обязанностями, действуя без (или практически без) опосредующего механизма со стороны государства, что требует от региональной правовой системы наличия соответствующих механизмов взаимодействия «субъект»-«система», в том числе механизмов защиты прав и приближает ее к национальной правовой системе.

10. Формирование правовой базы. Наконец, международное сотрудничество базируется на международно-правовых источниках, речь может идти даже о создании определенной правовой базы, правовых режимов. Однако интеграция подразумевает формирование относительно автономной правовой системы, в рамках которой все вышеперечисленные особенности имеют место – которая строится на специфических принципах, имеет свои цели, ценности, метод и предмет регулирования, обеспечена механизмом принуждения.

1.8. Классификация и типология региональной интеграции

Уровни интеграции

Интеграция происходит на различных уровнях: международном, в том числе межгосударственном, трансграничном – между регионами отдельных государств, транснациональном – между субъектами хозяйствования.

Международный уровень интеграции до недавнего времени был синонимом межгосударственной интеграции. Последние тенденции однако таковы, что на международном уровне появляются сверхинтеграционные объединения или «интеграционные объединения Плюс» между региональной интеграционной организацией и одним или несколькими государствами, устанавливающей особый преференциальный режим или зону свободной торговли. Примерами последних являются объединения АСЕАН+6, ЗСТ ЕАЭС и Вьетнама, проч.

Трансграничную интеграцию также выделяют как объект исследования и экономисты, и юристы⁶⁷. «В интегрировании стран на уровне их региональных сообществ особая роль отводится международному сотрудничеству приграничных областей или трансграничному сотрудничеству – особой форме экономической интеграции, направленной на укрепление и развитие экономических, социальных, культурных и других связей в пределах обозначенных локальных территорий, разделенных границами сопредельных государств»⁶⁸. С. А. Балашенко, О. И. Чуприс и Е. А. Достанко отмечают, что нет «единства позиций в отношении используемой терминологии» в сфере трансграничного сотрудничества, характеризуют термины «трансграничный», «приграничный» как общее и частное. Для целей нашего исследования важно, что анализируя нормативные правовые акты в этой сфере, авторы указывают, что, например, в Европейской рамочной Конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадрид, 21 мая 1980 г.) закреплена более широкая цель приграничного сотрудничества, ведущая к усиленной региональной интеграции.

⁶⁷ Балашенко, С. А. Научные исследования по вопросам возможностей и правового обеспечения трансграничного сотрудничества в Республике Беларусь в рамках еврорегиональной модели / С. А. Балашенко, О. И. Чуприс, Е. А. Достанко ; БГУ, Юридический фак., Центр международных исследований факультета международных отношений. – Минск : БГУ, 2015. – 64 с.

⁶⁸ Васильева, Е. Э. Теории региональной интеграции : развитие и значение в формировании основ трансграничного сотрудничества / Е. Э. Васильева, Е. С. Данилюк // Вестник БГУ. – Сер. 3 – 2009. – № 3. – С. 72–75. – С. 72.

«Территориальная близость и соединение двух и более пространственных структур в указанных районах, постоянные контакты между собой обуславливают взаимопроникновение экономик, культур, традиций, интеллекта и др. ... интеграционные процессы выходят на уровень институционализации трансграничного сотрудничества, связанный с созданием и существованием совместных рабочих органов и обеспечением их функционирования»⁶⁹.

Интеграция межгосударственная и между субъектами хозяйствования может быть охарактеризована как интеграция «сверху» и интеграция «снизу». Важно, что существование только одного из этих видов не будет эффективным и не даст полноценных результатов интеграционного взаимодействия.

В экономической науке интеграцию с этой точки зрения понимают в широком и узком смыслах. В узком смысле слова – это интернационализация хозяйственных связей, переплетение национальных хозяйств, предполагающее проведение согласованной экономической политики.

Широкий смысл слова интеграция представляет собой процесс, в котором участвуют хозяйствующие субъекты всех уровней организации экономических отношений, позиционированные в глобальном рыночном пространстве. По мнению Р. Ш. Камиловой, и широкая, и узкая трактовки экономической интеграции правомерны и располагают одинаковым эвристическим потенциалом, который может быть проявлен в научном исследовании⁷⁰.

С точки зрения юриспруденции, интеграция в «узком» смысле – это межгосударственный процесс. На этом уровне приоритетом правового регулирования будет создание таких институциональных и правовых механизмов, которые одновременно смогут быть адекватным средством выражения интересов государств и реализации интеграционного потенциала (создание системы межгосударственных и наднациональных органов, выстраивание автономной системы права и т. п.).

Интеграция в широком смысле ориентирована на субъектов хозяйствования, индивидов, акторов создания и потребления экономических и иных благ, а значит в рамках интеграционного

⁶⁹ Балашенко, С. А. Научные исследования по вопросам возможностей и правового обеспечения трансграничного сотрудничества в Республике Беларусь в рамках еврорегиональной модели / С. А. Балашенко, О. И. Чуприс, Е. А. Достанко ; БГУ, Юридический фак., Центр международных исследований факультета международных отношений. – Минск : БГУ, 2015. – 64 с. – С. 10.

⁷⁰ Камилова, Р. Ш. Теоретические подходы к определению дефиниций региональной экономической интеграции / Р. Ш. Камилова // Проблемы современной экономики. – 2011. – № 2.

объединения должны быть закреплены гарантии реализации их прав, механизмы их участия в процесс создания норм и принятия решений, унифицированные или гармонизированные гражданско-правовые институты и субинституты, максимально упрощен порядок оборота товаров, услуг, капитала и рабочей силы внутри объединения, созданы единообразные или единые условия доступа к внутреннему рынку, проч.

Сферы интеграции

Интеграция может происходить в различных сферах – экономической, политической, социальной и др. Изначально интеграцию связывают с экономическим объединением потенциалов и созданием различных региональных торговых соглашений. Однако преувеличивать значение исключительно торгово-экономической составляющей не стоит. Вопросы, непосредственно сопутствующие экономическим, назовем их социально-гуманитарным блоком, не в последнюю очередь влияют на необходимость, продвигуемость и эффективность экономической интеграции.

Здесь уместно вспомнить и о т. н. «эффекте перелива» (*spillover effect*) – понятии, внедренном в науку представителями школы неофункционализма и вышеописанному нами: торговая, экономическая интеграция требует развития (перелива) интеграционных идей и моделей в иные сферы, которые, развиваясь, требуют, в свою очередь, все больше интеграционного движения вперед. Деление интеграции по сфере приложения на экономическую, социальную, политическую, валютно-финансовую, иную может иметь место, но в любом случае сущность интеграции будет требовать ее дальнейшего развития и распространения.

Все интеграционные объединения характеризуются различным уровнем закрепленных свобод и унифицированных стандартов: начиная с гармонизации правил определения страны происхождения товаров и сокращения барьеров во внутренней торговле и заканчивая единой макроэкономической, валютной политикой и даже внешней политикой. Критерий степени интеграции нашел отражение в различных классификациях.

По уже принятой в качестве *классической схемы классификации форм интеграции согласно Б. Балашиа* все интеграционные объединения делятся на пять форм (этапов, стадий): зона свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический союз, полная экономическая интеграция. При этом движение от низших ступеней к высшим должно сопровождаться расширением

круга интегрируемых сфер общественных отношений от экономических к социальным, которое поддерживается соответствующими институциональными преобразованиями⁷¹.

Зона свободной торговли – объединение стран с целью устранения таможенных пошлин и количественных ограничений во взаимной торговле, но с сохранением автономности в проведении внешнеторговой политики в отношении третьих стран.

В таможенном союзе устраняются барьеры во взаимной торговле и проводится общая внешнеторговая политика на основе общего таможенного тарифа в отношении третьих стран.

Общий рынок базируется на четырех свободах – свободного передвижения товаров, услуг, капитала и лиц.

Экономический и валютный союз добавляет к предыдущим проведение единой экономической и социальной политики, в том числе в сферах промышленности, сельского хозяйства, транспорта, энергетики, валютно-финансовой области; введение общей валюты с единой денежно-кредитной политикой, единым эмиссионным центром.

Полная интеграция – формирование единого валютного, экономического и политического союза, в том числе проведение общей внешней политики и политики безопасности, введение единого гражданства и др.

Есть ряд и иных вариаций на эту же тему. Так, один из последователей той же школы неолиберализма Г. Кремер полагает, что начальная стадия интеграции характеризуется неинституциональными формами взаимодействия: различные межфирменные соглашения, создание совместных предприятий, слияние компаний интегрирующихся стран, учреждение на их территории международных неправительственных организаций.

Последующие стадии интеграции он относит к институциональным формам, выделяя три ступени. Первая – «интеграция посредством односторонних государственных мероприятий» – определяется односторонними изменениями внешнеэкономической политики стран. Вторая – «кооперативная интеграция» – предполагает заключение разовых межгосударственных соглашений и договоров в области внешнеэкономического сотрудничества. И наконец, «институциональная интеграция» характеризуется созданием совместных

⁷¹ Васильева, Данилюк, там же, с. 73.

наднациональных органов, наделенных правом принимать решения различной обязывающей силы⁷².

Представитель реформированной школы неофункционализма Шмиттер выделяет следующие формы (циклы, «cycles») интеграции: иницирующие циклы, циклы «подкачки» (priming cycles), трансформационные циклы. Ценность исследований Шмиттера в том, что эту схему он предложил еще в 1960-х годах (развивая ее далее на протяжении нескольких десятилетий), т.е. в начале пути европейской интеграции, и в большей степени его аргументация оказалась верной. Кроме того, Шмиттер изначально строил свои доводы на основе кампаративного анализа с интеграцией в странах Латинской Америки и Центральной Америки.

Иницирующие циклы интеграции связаны с отсутствием или очень слабой интеграционной структурой органов, а также отсутствием эффекта «перелива», который сторонам, самим программирующим рамки интеграции на основе консенсуса, не нужен. Это начало интеграции.

Циклы «подкачки» связывают с кризисами в движении интеграции и вынужденным со стороны акторов изменением своей стратегии в интеграционных процессах. На этих этапах движение вперед или назад в интеграционной динамике чередуется и зависит от изменений в соотношении количественных показателей государств, количестве проводимых трансакций, комплиментарности ценностных установок элит, внерегиональных связей и зависимостей и прочих факторов⁷³.

Трансформационный период или цикл – это время политических изменений интеграционного модуля, т.е. качественное изменение интеграционного объединения, которое сам Шмиттер в большей степени уподобляет консорциуму, а не про-государству.⁷⁴

Люк ван Лагенхофе выделяет три интеграционных вариации: интеграция через устранение экономических барьеров, интеграция через установление институтов и правил и интеграция через установление геополитической идентичности⁷⁵. При этом он указывает, что совершенно необязательно, чтобы при реализации одной из стадий за ней следовало другая⁷⁶.

⁷² Васильева, Данилюк, там же, с. 73.

⁷³ Schmitter *ibid*, p. 61–65.

⁷⁴ Schmitter, P. Neo-neo-functionalism [Electronic resource] Mode of access : <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>. – Date of access : 08.04.2016.

⁷⁵ Lagenhofe, *ibid*. – P. 97–126.

⁷⁶ Lagenhofe, *ibid*. – P. 125.

Стадии и направления экономической и иной интеграции схематично представлены на табл. 1. Из таблицы очевидно закономерное развитие интеграционных стадий, уровней. «Перешагнуть» одну из стадий не представляется возможным. Так, невозможно создание общего рынка без таможенного союза. Только в случаях. Когда речь идет о выделении узкой сферы, в которой интеграция будет осуществляться интенсивно, возможен выход вперед на стадию продвинутой интеграции при общем начальном уровне (так, общий рынок угля и стали в Европе начал функционировать изначально, еще до полноценного создания таможенного союза и затем экономического союза в отношении всех сегментов рынка).

Таблица 1. Стадии и направления интеграции

Тип\ уровень интеграции	Преференции во внутренней торговле	Свободная торговля внутри	ЕТТ и единая таможенная территория	Свобода движения факторов производства	Единая экономическая и валютно-финансовая политика	Единая внешняя политика и безопасность
Экономический и политический союз	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Экономический и валютный союз	✓	✓	✓	✓	✓	
Общий рынок	✓	✓	✓	✓		
Таможенный союз	✓	✓	✓			
Зона свободной торговли	✓	✓				
Преференциальное торговое соглашение (предынтеграционный тип)	✓					

Интеграционные модели в доктрине характеризуют как симметричную (параллельную) и асимметричную. В литературе употребляют также такие характеристики как явления «многослойности, многоступенчатости, неоднolineйности процессов межгосударственной интеграции»⁷⁷.

Асимметричная модель исходя из критерия субъекта бывает разнотемпной, из критерия объекта – разноуровневой. Многие авторы констатируют факт такой интеграции, указывают,

⁷⁷ Каширкина, А. А. Международно-правовые модели Европейского союза и Таможенного союза: сравнительный анализ / А. А. Каширкина, А. Н. Морозов // М. : Контракт, 2012. – С.17.

что «будущее за реализацией принципа разноскоростной и разноразностной интеграции и в поиске новых правовых форм и конструкций для перспективных интеграционных образований»⁷⁸. Тем не менее в отечественной доктрине данное явление слабо проанализировано.

Симметричная модель предполагает равномерное, одновременное сближение всех участников. Все сферы интеграции стараются развиваться одновременно и в равной степени⁷⁹.

Ассиметричная допускает выделение в фарватере интеграции нескольких государств, остальные присоединяются по мере готовности. В таком случае речь идет о разноскоростной интеграции. Разноскоростная интеграция ассиметрична с точки зрения действий субъектов.

Если асимметричность проявляется по отношению к объекту интеграции, речь идет о разноразностной интеграции. Это означает, что в одной сфере участники интеграции имеют более плотный уровень сближения, в другой – менее либо вообще не ставят целью интегрироваться в отдельных областях. Как правило, все объединения устанавливают определенные формы интеграционного сближения в сфере торговли в первую очередь, остальные аспекты – социальные, вопросы безопасности подвержены интеграционным механизмам в меньшей степени.

Но и в данной вариации модели возможны альтернативные пути ее реализации. Так, когда стоял выбор в пользу того или иного варианта развития европейской интеграции в процессе подготовки Маастрихтского договора 1992 года, выбирали между концепцией дерева и концепцией храмовой структуры (структуры опор). Концепция дерева предполагала ступенчатое движение вперед: достигнув полноценной интеграции в одной сфере переходят к интенсивному освоению следующей, интеграция разливается от ствола к ветвям такого дерева, и все направления интеграции в конечном итоге урегулированы при помощи идентичных наднациональных механизмов. Концепция храмовой структуры («трех опор»), которая и была положена в основу ЕС, обозначила, что изначальное, экономическое направление будет главным и основным, в котором используется наднациональный метод интеграции,

⁷⁸ Пастухова, Н. Б. Единое экономическое пространство, некоторые конституционно-правовые проблемы создания Евразийского союза // Консультант Плюс Россия 2016.

⁷⁹ Бусыгина, И. Ассиметричная интеграция в Евросоюзе / И. Бусыгина // Международные процессы. – 2007. – № 5 (3). – <http://intertrends.ru/system/Doc/ArticlePdf/87/Busygina-15.pdf>.

регулирование осуществляется единообразно. Остальные опоры (вторая – общая внешняя политика и политика безопасности и третья – сотрудничество в области внутренних дел и правосудия) будут построены на методе межгосударственного взаимодействия, координации и постепенного сближения. В конечном итоге реформы ЕС (Лиссабонская реформа) попытались увести интеграцию в первый вариант, система трех опор действительно была упразднена, но констатировать полное и равномерное сближение в иных сферах, отличных от экономики и торговли, безусловно, нельзя, несмотря на значительные шаги ЕС в этом направлении.

Одним из немногих возможных примеров, когда были попытки реализовать модель синхронной или параллельной интеграции некоторые исследователи называют Содружество Независимых Государств⁸⁰.

На наш взгляд, это постдезинтеграционная модель интеграции. Характер распада Советского Союза обусловил именно такую интенсивность остаточного, инерционного сближения и направленность его прежде всего на социально-гуманитарные аспекты – социальные гарантии, пенсии, вопросы образования и т. п. В СНГ изначально стояла цель сохранить социально-культурные связи и облегчить решение вопросов назначения и получения пенсий, признания дипломов, проч. Это была постдезинтеграционная стадия, но не собственно интеграция. Кроме того, по всему этому спектру вопросов в качестве регулятора использовался метод не наднациональный, а межгосударственный.

Интеграция в прямом смысле этого слова – направленная на объединение рынков, действительно шла параллельно, но довольно медленно. Так, на уровне Совета глав СНГ были разработаны и приняты Правила определения страны происхождения товаров 1993 года, затем 2000 года, была принята Единая товарная номенклатура, заявлена зона свободной торговли, которая была создана в многостороннем полноценном формате только в 2011 году с принятием Договора о зоне свободной торговли. Поэтому модель СНГ можно условно назвать симметричной, с оговоркой о том, что это особая, постдезинтеграционная модель.

Ассиметричная интеграция ставит перед нами важный вопрос: может ли и должен ли быть в интеграционном объединении

⁸⁰ Бусыгина, И. Ассиметричная интеграция в Евросоюзе / И. Бусыгина // Международные процессы. – 2007. – № 5 (3). – <http://intertrends.ru/system/Doc/ArticlePdf/87/Busygina-15.pdf>.

центр из одного или нескольких государств? Практика европейского и евразийского объединения в интеграционные группировки доказывает, что такой центр неизбежно возникает.

Примеры правовой регламентации асимметричной интеграции есть в Европейском союзе. Так, еще Амстердамским договором 1997 года была предусмотрена возможность продвинутого сотрудничества между государствами-участниками при условии использования механизмов, предусмотренных Договором.

В теории европейской интеграции употребляют также термин дифференцированная интеграция. Можно выделить следующие ее подвиды в зависимости от ключевого фактора дифференциации: времени, пространства или функций. Таким образом, может быть темпоральная, пространственная или функциональная дифференцированная интеграция. Более того, такая дифференциация объективно обусловлена и неизбежна⁸¹.

Пример разноуровневой интеграции можно найти в евразийских актах. Так, в ст. 27 Договора от 29 марта 1996 г. было указано, что государства-участники, «признавая возможность разноуровневой интеграции в рамках Содружества Независимых Государств, могут подписывать двусторонние и многосторонние соглашения, обеспечивающие более продвинутые интеграционные отношения в политической, экономической и иных областях». При формировании Единого экономического пространства также была заложена возможность асимметричной интеграции, однако совершенно обоснованно были введены правила разноуровневого и разнотемпного движения. Статья 5 Соглашения о формировании ЕЭП 2003 г. гласила: «ЕЭП формируется поэтапно, с учётом возможности разноуровневой и разнотемпной интеграции. Переход от одного этапа к другому осуществляют те Стороны, которые в полном объеме выполнили мероприятия, предусмотренные в предыдущем этапе Комплекса основных мер по формированию Единого экономического пространства. Стороны присоединяются к международным договорам, обеспечивающим формирование и функционирование ЕЭП, по мере готовности. При этом каждая Сторона должна соблюдать согласованную последовательность присоединения к таким международным договорам. Ни одна из Сторон не может препятствовать другим Сторонам ускоренно продвигаться к более высокой степени интеграции». Таким образом, в

⁸¹ Dyson, K. Which Europe? : The Politics of Differentiated Integration // K. Dyson, A. Sepos Palgrave Macmillan UK, 2010. – 408 p.

евразийском регионе было изначально установлено, что интеграция будет развиваться по ассиметричной модели. Нормативно было закреплено важнейшее положение о поэтапности интеграции. Действительно, теория поэтапной интеграции доказывает, что невозможно перейти к экономическому союзу, если не реализована зона торговли без барьеров и изъятий, если не унифицированы законодательство и практика таможенного регулирования. Также, нецелесообразно переходить к валютному союзу, если не действует полноценно экономический союз.

По критерию географической близости интеграция может быть региональной, субрегиональной, сетевой. Субрегиональная интеграция обусловлена тенденций консолидации интеграционных усилий в рамках континентов, субрегионов: создание панафриканского союза, объединение интеграционных проектов в Латинской Америке и странах Карибского бассейна. Сетевая интеграция – как альтернатива региональной, интеграция без общих границ – имеет множество примеров в виде зон свободной торговли с географически отдаленными партнерами (ЗСТ ЕАЭС – Вьетнам).

По критерию институциональной формализации интеграцию можно разделить на интеграцию институциональную и неинституционализированную.

Интеграция институциональная протекает в рамках специально учрежденной государствами международной организации (ЕС, ЕАЭС, МЕРКОСУР, ЭКОВАС, др.).

Неинституционализированная интеграция основана на международном договоре, однако не является международной организацией. Как правило, таким международным договором специально предусмотрены отдельные исполнительные или координирующие органы для выполнения интеграционных задач. Такие органы могут иметь как исключительно координирующие функции (Комитет по торговым переговорам АСЕАН плюс 1 – с Китаем), так и обладать достаточно широкой компетенцией и наднациональными полномочиями (например, таможенный союз в рамках ЕврАзЭС не был международной организацией, однако был основан на международном договоре, для осуществления функций таможенного регулирования была создана Комиссия таможенного союза, принимающая обязательные для стран-участниц договора решения). Также, вопросы решаются на уровне саммитов, рабочих встреч национальных органов управления, в т. ч. профильных министерств. Так, на момент создания АСЕАН отсутствовал постоянно действующий орган для ведения консультаций, переговоров,

решения принимались на встречах глав государств, проводившихся 1 раз в 3 года.

В прединтеграционной фазе могут иметь место и внедоговорные источники. Например, декларация может предшествовать заключению международного договора, как это часто бывает на начальных этапах формирования интеграционного объединения (Декларация Шумана 1950 г. предшествовала созданию Европейских сообществ, Декларация 2011 г. – образованию ЕАЭС). С юридической точки зрения обязательств между государствами не возникает. В то же время для будущего такой акт имеет важную программно-политическую роль. Он может быть важен и для толкования принимаемых в последующем обязательных учредительных актов как документ, предвавший разработку текста такого толкуемого договора и свидетельствующий о намерениях сторон (в контексте п. 3 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года). «Мягкая» модель без оформления международных обязательств используется в отдельных регионах (такие примеры есть в Юго-Восточной Азии), но скорее как исключение и также явление временное. В любом случае, политическая воля должна быть явно выражена, должна присутствовать экономическая взаимозависимость, комплиментарность экономик.

По характеру воздействия на интегрирующиеся системы интеграция может быть позитивной и негативной (данные понятия введены экономистом Я. Тинбергеном в 1954 году⁸²). При негативной интеграции устраняются барьеры, препятствия к торговле. Например, уменьшение и снятие пошлин, увеличение квот. При позитивной – создаются новые механизмы, институты, нормы, позволяющие усовершенствовать, углубить интеграцию и сделать эффективным распределение благ. Методологически негативную интеграцию связывают в большей степени с неолиберальной школой интеграции, позитивную – со школой дирижизма.

В 1968 году Пиндер использовал предложенную Тинбергеном терминологию, уточнив следующее: негативная интеграция устраняет любые дискриминирующие факторы, позитивная проявляется в создании и реализации общих и согласованных политик для выполнения экономических задач, отличных от антидискриминационных⁸³.

⁸² Ortino, F. Basic Legal Instruments for the Liberalisation of Trade : A Comparative – p. 17.

⁸³ Там же.

На практике эти два вида интеграции неразрывно связаны. Дихотомия «негативная» – «позитивная» интеграция проявляется и на уровне теоретического анализа нормы, и на уровне ее применения.

Так, любая мера, признанная противоречащей целям общего рынка, ограничивающая внутреннюю торговлю, требует активного вмешательства и принятия со стороны интеграционных органов мер по гармонизации или унификации правил торговли. В то же время буквальное восприятие такого тезиса приведет к абсурдному заурегулированию рынка и в принципе урегулирование любых различий является невозможным. Важно, на наш взгляд, чтобы участники рынка могли рассчитывать на одинаковые правила игры в пределах общего рынка. Но одинаковые с той точки зрения, чтобы имеющиеся различия не влияли на принятие ими решений администрирования бизнеса⁸⁴.

Негативная интеграция выполняет важнейшую функцию – противостоять искусственно создаваемым государствами ограничениям в общем рынке товаров и других факторов. На этапе становления общего рынка крайне важно «увидеть» и установить такие критерии, пределы, нарушение которых будет угрожать либерализации торговли внутри рынка, а значит, поставит под угрозу цели интеграции. В отличие от позитивной интеграции, очевидно нормоустанавливающей, интеграция негативная не всегда и чаще всего может быть достигнута не путем нормоустановлений, выработки единого или гармонизированного правила поведения, а через толкование нормы-цели, нормы-принципа, в том числе судебное толкование⁸⁵.

На основании анализа, проведенного в настоящей главе, полагаем возможным предложить следующее определение региональной интеграции и регионального интеграционного объединения.

Региональная интеграция – это процесс, обеспечиваемый международно-правовыми, национально-правовыми и наднационально-правовыми механизмами и средствами, протекающий в рамках определенного региона на уровне государств и частных

⁸⁴ См. Об этом Von Bogdandy, A. Article 2 / A. von Bogdandy // Das Recht des Europaischen Union : Kommentar. – Muenchen : Beck. 2000. – Note 38–40.

⁸⁵ Ряд ученых действительно присваивает негативной интеграции дополнительную характеристику «судебная», а позитивной – «законодательная». См., например, McGee, A. The Evolution of the Single Market / A. McGee, S. Weatherill / Modern Law Review. – 1990. – No. 53. – P. 581.

лиц, направленный на рост их благосостояния и повышения качества жизни посредством постепенного взаимопроникновения и сращивания национальных экономических систем, сближения и унификации правовых систем, что гарантирует всем или отдельным факторам производства (товарам, услугам, рабочей силе, капиталу) свободное передвижение и влечет углубление и расширение социально-экономических, социально-культурных, военно-политических и иных связей.

Региональное интеграционное объединение – это сообщество государств, основанное на согласии его участников создать одну из форм региональной интеграции, для чего ими учреждаются межнациональные и/или межгосударственные и/или наднациональные органы либо международная организация с наднациональными полномочиями и формируется автономный правовой режим либо автономная правовая система.

Глава 2

Интеграционные модели современности и евразийская интеграция

Немногие из сотен преференциальных торговых соглашений преобразуются в интеграционные проекты продвинутого типа. Тем не менее в каждом из регионов на сегодняшний день функционирует, и не один, интеграционный проект, предполагающий создание специальных органов, специальных правовых режимов, ведущих к формированию единого экономического пространства и объединения потенциалов сторон в иных сферах. Дадим краткую общую характеристику интеграционным процессам в каждом из них.

2.1. Европейский регион

В Европе традиционно интеграцию связывают с Европейским союзом. Европейский союз действительно является самым продвинутым с точки зрения уровня интеграции и опыта формирования интеграционного правопорядка, однако далеко не первым на континенте и не единственным в настоящее время.

2.1.1. Бенилюкс

Соглашение об Экономическом союзе было подписано между Бельгией и Люксембургом в 1922 году. Через 20 лет, с заключением монетарной и таможенной конвенций членом его стали и Нидерланды. Монетарная конвенция 1943 года регулировала вопросы обменных курсов. Таможенная конвенция 1944 года устанавливала единый таможенный тариф, снимала тарифные барьеры во внутренней торговле, однако не распространяла свое действие на нетарифные ограничения. Предусматривался поэтапный переход к экономическому союзу через унификацию таможенных тарифов, унификацию акцизных сборов и некоторых налогов, вопросов таможенного администрирования. Предусматривалось создание интеграционных органов – Административного таможенного совета, совета по торговле и проч. Таможенный союз Бенилюкс начал свою работу в 1948 году. В 1953 году страны подписали договор по координации отдельных аспектов социальной политики. Соглашение Бенилюкс об экономическом союзе, предусматривающее свободное передвижение 4 факторов (товаров, услуг, капитала, лиц) было подписано в 1958 году и вступило в силу в 1960 году. Пересмотрено оно было в 2008 году.

Несмотря на то, что многие политики «перекрываются» Европейским союзом, куда все три государства-участника входят изначально, Бенилюкс существует и имеет достаточно разветвленную систему органов, в т. ч. постоянно действующий Секретариат, Совет, Суд и др. Так, Суд Бенилюкса начал действовать в 1974 году, состоит из судей высших судов трех государств и его целью является обеспечение единообразного толкования права Бенилюкс.

Основной метод принятия решений в этом союзе – межправительственный, на основе консенсуса. Принятые в рамках Бенилюкс акты (решения Комитета министров) не обладают априори прямым действием в отношении субъектов – физических и юридических лиц, хотя и становятся обязательными для государств-участников. В отношении других органов Союза Комитет министров издает директивы. В рамках Союза государства-члены также заключают международные соглашения, это очень распространенный для Бенилюкса способ создания правовых норм. Такие договоры проходят стандартные процедуры на национальном уровне для того, чтобы вступить в силу и стать обязательными.

Соглашение Бенилюкс было заключено на 50 лет. Именно поэтому в 2008 году была разработана его новая версия, согласно которой Бенилюкс стал не экономическим союзом, а просто союзом, что вполне обоснованно, поскольку все экономические и торговые вопросы давно перешли под сень Европейского союза. Бенилюкс же в большей степени сконцентрирован на иных вопросах. Например, активно развивается правовое регулирование вопросов интеллектуальной собственности, различных аспектов безопасности, в т. ч. в сфере перевозок, мобильности лиц, окружающей среды, правовой помощи⁸⁶.

2.1.2. ЕАСТ

ЕАСТ – это организация, созданная по инициативе Великобритании как альтернатива образовавшемуся тогда Европейскому сообществу. При создании в 1960 году в ЕАСТ вошли Австрия, Великобритания, Дания, Норвегия, Португалия, Швейцария и Швеция. С 1961 г. к ЕАСТ присоединилась Финляндия в качестве ассоциированного члена. В 1970 г. участницей ЕАСТ стала Исландия.

⁸⁶ Информация по материалам и нормативным правовым актам, представленным на официальном сайте организации <http://www.benelux.int/fr/>.

В 1973 г. из ЕАСТ вышли Великобритания и Дания, в 1986 г. – Португалия, в 1995 г. – Австрия, Швеция и Финляндия. В настоящее время членами ЕАСТ являются Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенштейн. В ЕАСТ нет наднациональных органов. Высший руководящий орган – консультативный Совет, в котором каждая страна имеет один голос, а решения принимаются консенсусом. Вопрос о возвращении в ЕАСТ Великобритании в связи с ее выходом из ЕС пока остается открытым.

В 1991 году ЕС и ЕАСТ подписали соглашение о создании Европейского экономического пространства. В соответствии с ним с 1 января 1993 г. страны-члены ЕАСТ стали включать в национальное законодательство законодательные акты ЕС, касающиеся свободного движения товаров, капиталов и услуг, а также политики ЕС в области конкуренции.

ЕАСТ – это зона свободной торговли. В данном объединении отменены внутренние барьеры для торговли, однако отсутствует единый внешний тариф. Каждое государство проводит самостоятельную торговую политику по отношению к третьим странам, а товары из этих стран не могут свободно перемещаться внутри ЕАСТ (кроме промышленных товаров из ЕС).

Институциональная структура ЕАСТ не разветвленная, но координирует достаточно много сложных вопросов. Помимо непосредственно ЗСТ в рамках ЕАСТ органы ЕАСТ отвечают за сотрудничество с третьими странами, заключением с ними преференциальных соглашений, в т. ч. о ЗСТ (таковые имеются с различными странами мира – Боснией и Герцеговиной, Панамой, Перу, Украиной, Канадой, Египтом, Колумбией, Мексикой, Иорданом, Сингапуром, Чили, Тунисом и проч.), а также за связи с ЕС (в рамках Европейской экономической зоны)⁸⁷.

2.1.3 Европейский союз

Европейский союз объединяет сегодня 28 европейских государств и является самой большой и продвинутой интеграционной организацией с развитой автономной правовой системой, сложной институциональной структурой.

Начало интеграции было положено с подписанием Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали

⁸⁷ Информация по материалам и нормативным правовым актам, представленным на официальном сайте организации <http://www.efta.int/>.

(ЕОУС). Идеи панъевропеизма, мира в Европе после Второй мировой войны привели к тому, что 6 государств (Франция, Германия, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург) заключили Договор о ЕОУС в 1951 году. Целью его стало объединение европейских ресурсов по производству угля и стали. В силу данный договор вступил 1 июля 1952 года. С целью углубления экономической интеграции те же государства в 1957 году учредили Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). В 1965 году произошло подписание Договора о слиянии, в результате которого был создан единый Совет и единая Комиссия для трёх европейских сообществ (вступил в силу 1 июля 1967 года). В 1973 году к ЕЭС присоединились Дания, Ирландия, Великобритания. В 1979 году прошли первые общеевропейские выборы в Европейский парламент. В 1981 году присоединилась Греция. Система шенгенского пространства была создана при подписании Шенгенского соглашения в 1985 году. В 1986 году присоединились Испания и Португалия) и был подписан Единый европейский акт.

В 1992 году был заключен Маастрихтский договор о создании Европейского союза (вступил в силу 1 ноября 1993 года). Между тем, все три сообщества продолжали параллельно функционировать. Европейский союз изначально действовал как интеграционная надстройка и не обладал своей правосубъектностью. Именно в этот «маастрихтский» период европейская система образует и действует как система «трех опор», каждая из которых включает определенные сферы и регулирование которых совершенно различно и с точки зрения методов, и с точки зрения имплементационных процедур («храмовая» структура). В первой опоре были сосредоточены торгово-экономические вопросы, вторая опора касалась общей внешней политики и политики безопасности, третья – сотрудничества полиции и судебных органов, правовой помощи.

В 1995 году произошло присоединение Австрии, Финляндии и Швеции. В 1997 году был подписан Амстердамский договор (год вступления в силу – 1999). В 1999 году была введена единая европейская валюта – евро, которая поступила в наличное обращение в 2002 году. 2002 год знаменуется еще одним важным событием – прекращением действия Договора о ЕОУС. Остальные учредительные договоры, к слову, бессрочные. В 2001 году был подписан Ниццкий договор, подготовивший ЕС к новому расширению, и в 2004 году присоединились Чехия, Венгрия, Польша, Словакия, Словения, Эстония, Латвия, Литва, Кипр и Мальта.

В 2007 году, после провала конституционной реформы состоялось подписание Лиссабонского договора, а также присоединились Болгария, Румыния, в 2013 – Хорватия. С 2007 года Европейский союз начал действовать как самостоятельная международная организация со своей правосубъектностью, заместив сообщества. Структура трех опор была ликвидирована, и правовая система приобрела большую степень единства в правотворческой и правоприменительном аспектах.

Европейский союз имеет достаточно сложную трехуровневую **систему органов и институтов**. Высший уровень занимают институты ЕС – ядро всего механизма управления ЕС (единый институциональный механизм), второй и третий уровень образуют органы и учреждения. Согласно ст. 13 Договора о ЕС институциональный механизм ЕС включает семь институтов: Европейский парламент, Европейский совет, Совет (Совет ЕС), Европейскую комиссию (Комиссию), Суд ЕС, Европейский центральный банк, Счетную палату. Каждому институту отведена собственная роль в институциональной системе ЕС:

- общие направления и приоритеты развития ЕС определяются *Европейским советом*, в состав которого входят главы государств или главы правительств, а также избираемый Председатель Европейского совета и Председатель Еврокомиссии, и который осуществляет ряд контрольных функций и ключевую роль в пересмотре учредительных договоров;

- *Совет ЕС* наделен рядом функций как исполнительной, так и законодательной власти, которые он осуществляет в различных формациях (в зависимости от сферы). Пост Председателя ЕС является коллективной должностью (триада государств – предыдущего, настоящего и будущего председательства в Совете), что позволяет сохранить преемственность политики;

- *Комиссия* изначально выступает в качестве наднациональной инстанции, состоящей из независимых европейских должностных лиц – комиссаров, что выражается и практически монопольным праве законодательской инициативы, а также надзорной функции в части привлечения государств к ответственности перед Судом за нарушения права ЕС;

- нормотворческие полномочия возложены в ЕС на *Европейский парламент*, избираемый напрямую гражданами ЕС (с 1979 г.) и представляющий непосредственно их интересы;

- Суд обеспечивает единообразие применения права ЕС, его верховенство и сохранение институционального баланса;
- *Счетная палата* осуществляет внешний финансовый контроль, проверку эффективности и исполнения бюджета ЕС;
- *Европейский центральный банк* отвечает за проведение европейской монетарной политики.

Соблюдение институционального равновесия предполагает исполнение каждым институтом ЕС тех задач, которые на него возложены Договорами, с учетом полномочий других институтов и принципов функционирования ЕС, таких как принципы субсидиарности, наделения полномочиями, пропорциональности.

Начавшийся после вступления в силу Лиссабонского договора так называемый «постлиссабонский период» можно охарактеризовать двояко. С одной стороны, были реализованы изменения, касающиеся расширения компетенции Европейского парламента и процесса принятия решений в Совете ЕС, что усилило наднациональный характер ЕС. Роль Европейского парламента усилилась и при избрании Председателя Европейской комиссии. Также, Парламент наделяется равными с Советом полномочиями в процессе утверждения бюджета Европейского союза. На этом этапе интеграции Европейский парламент наряду с государствами-членами и Комиссией наделен полномочием по внесению предложений об изменении учредительных договоров. Лиссабонский договор путем введения новых правил определения квалифицированного большинства изменил и процедуру принятия решений в Совете ЕС.

Однако не все предусмотренные Лиссабонским договором меры, направленные на усиление наднациональности, удалось реализовать. Так, Комиссия все еще продолжает избираться в количестве не по принципу 2/3 от государств-членов (т. е. 19), а 28 комиссаров, т.е. по кандидату от каждого государства. Несмотря на то, что Лиссабонским договором была предусмотрена такая формула представленности большинства, государства воспользовались возможностью сохранить полномасштабное участие в составе Комиссии. Это показывает неготовность государств к формуле абсолютной наднациональности.

Среди успешно реализованных мер по количественным изменениям в институтах Союза, предусмотренных Лиссабонским договором, можно назвать изменение численности Европейского парламента.

В то же время, несмотря на развитие институциональной структуры, расширению сфер принятия решений, ряд проблем так и остаются вне эффективных процедур принятия решений в ЕС, о чем свидетельствует миграционный кризис, рост террористических угроз. В постлиссабонский период ряд проблем возник и ввиду недостаточного укрепления идеи евроединства.

Одним из последних событий, связанных с проблемным этапом европейской интеграции, является выход Великобритании – Brexit (*Britain exit*). Данное событие является первым в истории интеграции ЕС, когда государство-член приняло решение о выходе из состава ЕС. Механизм выхода предусмотрен ст. 50 Договора, но на практике не отработан. Согласно указанной статье государство-член, которое принимает решение о выходе, уведомляет о своем намерении Европейский совет. Союз проводит переговоры и заключает с данным государством соглашение, которое определяет порядок выхода последнего с учетом основ его будущих взаимоотношений с Союзом. Соглашение от имени Союза заключает Совет, постановляя квалифицированным большинством, после одобрения Европейского парламента. Договоры прекращают применяться к заинтересованному государству со дня вступления в силу соглашения о выходе либо – при отсутствии такого соглашения – через два года с момента уведомления о выходе, если только Европейский совет с согласия заинтересованного государства-члена единогласно не решит продлить этот срок. В остальных вопросах государство-член, подавшее заявление на выход, не принимает участие в обсуждении и принятии относящихся к нему решений Европейского совета и Совета.

И все же европейская интеграция вполне обоснованно расценивается как один из наиболее удачных примеров экономической интеграции и – на сегодняшний день – как образчик наиболее продвинутых форм правовой интеграции. Одним из главных факторов, способствовавших этому, стало изначальное развитие права как самостоятельной автономной системы, формирование источников права, которые бы применялись непосредственно и обладали не просто обязательной силой, но и занимали высокую ступень в иерархии правовых обязательств.

Право ЕС – уникальное по своей природе явление, начавшее формироваться с середины прошлого столетия. Право ЕС нельзя определить в полной мере как составную часть международного права, хотя оно и базируется на его общепризнанных

принципах и нормах, и имеет в своей сути также договорное начало в виде учредительных документов ЕС (это самый важный аспект аналогии интеграционного и международного права).

Интеграционное право ЕС не является и аналогом национального права, несмотря на то, что «конституционалисты» ЕС сводят и структуру ЕС к прототипу федерации, и, соответственно, право ЕС к национальному правопорядку.

Автономность права ЕС неоднократно подчеркивалась в решениях Суда ЕС, обеспечивающего его единообразное применение и официальное толкование. Первые, ставшие хрестоматийными, дела, в которых Суд ЕС недвусмысленно на это указал, открыв дорогу таким принципам как принцип верховенства и прямого действия, – дело *Flaminio Costa v ENEL* (1964)⁸⁸, *van Gend en Loos* (1963)⁸⁹.

Принцип прямого действия означает способность права ЕС напрямую наделять не только государств, но и физических и юридических лиц правами и обязанностями, в т.ч. такие лица могут ссылаться на учредительные акты, регламенты в национальных судах.

Принцип верховенства права ЕС означает, что государства не могут применять нормы национального права, которые несовместимы с правом ЕС. Оба этих принципа, до сих пор не введенные в позитивное право ЕС, тем не менее стали устойчивой основой правопорядка ЕС.

В этом отношении показательна Декларация № 17, являющаяся приложением к Лиссабонскому договору но не имеющая обязательной силы, которая устанавливает: «Конференция напоминает, что согласно неизменной практике Суда ЕС учредительные договоры и право ЕС, принятое Союзом на базе договоров, обладают верховенством по отношению к праву государств-членов в соответствии с условиями, определенными данной судебной практикой. Конференция также решила приложить к настоящему Заключительному акту Заключение Юридической службы Совета о примате права ЕС, которое содержится в документе 11197/07 (JUR

⁸⁸ *Costa v ENEL* : Judgment of 15/7/1964 Case 6/64 [Electronic resource] Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5c39992b83d834bcfaf7784d818757e9d.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKa3b0?text=&docid=87399&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=246745>. – Date of access : 05/12/2013.

⁸⁹ *Van Gend en Loos* : Judgment of 5/2/1963 Case 26/62 [Electronic resource] Mode of access : <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87120&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=247322>. – Date of access: 05/12/2013.

260)... Из судебной практики Суда следует, что примат права Сообщества является основополагающим принципом этого права. Согласно Суду упомянутый принцип неразрывно связан с особой природой Европейского сообщества. На момент вынесения первого решения в рамках данной устойчивой судебной практики (решение от 15 июля по делу 6/64 «Коста (Costa) против ЭНЕЛ (ENEL)») примат не упоминался в Договоре. Аналогичная ситуация сохраняется в настоящее время. Тот факт, что принцип примата не будет включен в будущий Договор, не внесет никаких изменений ни в существование упомянутого принципа, ни в действующую судебную практику Суда»⁹⁰.

Действительно, эти принципы-основы правопорядка планомерно подтверждаются и развиваются практикой Суда ЕС. Принцип прямого действия нашел развитие в делах Райнерса⁹¹, ван Бинсбергена⁹², в которых Суд развил концепцию, применив ее и к свободе передвижения, и к свободе оказания услуг, соответственно.

Принцип верховенства (примата) права ЕС был развит в делах Зимменталь⁹³, Франкович⁹⁴ (в этом деле концепция верховенства даже вышла за свои пределы, Суд очертил концепцию эффективности правовой системы и наличия эффективных средств правовой защиты и ответственности сообщества).

В целом, правовая система ЕС отвечает признакам автономной и самостоятельной правовой системы:

- имеет свои аксиологические и конституционные установки (цели, ценности, принципы);
- имеет особую систему источников права, формирующих как таковое «объективное», «позитивное» право ЕС,

⁹⁰ Европейский союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями; Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. [Электронный ресурс] Консультант Плюс Россия.

⁹¹ Jean Reyners v Belgian State : Judgment of 21 June 1974 Case 2/74 [Electronic resource] Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88739&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=251706><http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=9ea7d2dc30d5c39992b83d834bcfaf7784d818757e9d.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKa3b0?text=&docid=87399&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=246745>. – Date of access : 05/12/2013.

⁹² Johannes Henricus Maria van Binsbergen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid: Judgment of 3 December 1974. Case 33-74 [Electronic resource] Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88726&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=251310>. – Date of access : 05/12/2013.

⁹³ Simmenthal S.p.a. : Judgment of 9/3/1978 Case 106/77 [Electronic resource] Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89693&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=248919>. – Date of access : 05/12/2013.

⁹⁴ Andrea Francovich and Italian Republic and Danila Bonifaci and others and Italian Republic : Judgment of 19/11/1991 Joined Cases 6/90, 9/90 [Electronic resource] Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97140&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=249492>. – Date of access : 05/12/2013.

- определен круг субъектов и регулируемых отношений,
- закреплён порядок установления, применения и обеспечения реализации его норм. При этом механизмы правотворчества и правореализации обладают уникальными чертами.

Европейский союз как интеграционный уровень представляет собой на сегодняшний день экономический и валютный союз с элементами государственного образования. Все важные составляющие таможенного союза создавались относительно продолжительное время, но созданная система максимально направлена на то, чтобы таможенный союз функционировал именно как основа единого рынка товаров, а не сам по себе. Суд ЕС оказал огромное влияние на формирование подходов в таможенном союзе, и все они решались не только с точки зрения буквы специальной нормы – таможенного кодекса, но и с точки зрения цели единого рынка товаров.

Единый внутренний рынок Европейского союза – это уникальное межгосударственное пространство, в котором упразднена барьерная функция внутренних государственных границ, запрещаются ограничения на передвижение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы, юридических и физических лиц, снижаются пространственные различия факторов и результатов экономической деятельности.

Концепции «внутренний рынок», «единый рынок» и «общий» рынок зачастую используются как синонимы, и все же, незначительно, но эти понятия имеют смысловые нюансы. Общий рынок – это этап международной экономической интеграции, который предполагает не только отмену внутренних импортно-экспортных пошлин, но и создание всех условий для свободного перемещения товаров, работ и услуг, а также капитала и трудовых ресурсов.

Концепция единого рынка подчеркивает равенство условий и обязательность национального режима для всех товаров, работ, услуг и факторов производства, для всех субъектов. Это отражено в позиции Суда ЕС в решении по делу 15/81 от 5 мая 1982 года Гастон Шуль: общий рынок направлен на устранение всех барьеров в торговле внутри сообщества с нацеленностью на

слияние национальных рынков в единый рынок; при этом преимущества такого рынка должны быть доступны не только для хозяйствующих субъектов, но и для частных лиц⁹⁵.

Для общего и единого рынка важно соблюдение равных условий, которые достигаются при помощи гармонизированного регулирования. Далее может последовать стадия превращения объединенных национальных рынков во внутренний рынок, что предполагает не только гармонизацию, но и унифицированное регулирование всех аспектов и сфер рынка. Рассмотрим, каким образом данные стадии проходили в рамках ЕС.

Создание единого европейского экономического пространства, построение общего рынка было одной из основных целей Римского договора 1957 г. Статья 2 Договора о ЕЭС устанавливала: «Сообщество ставит своей задачей содействовать, путем создания общего рынка и прогрессирующего сближения экономической политики государств-членов, гармоничному развитию экономической деятельности во всем Сообществе, непрерывному и сбалансированному росту, возрастающей стабильности, ускоренному повышению уровня жизни и более тесным связям между государствами, которые оно объединяет».

Римский договор предусматривал постепенное введение в действие концепции общего рынка в течение 12 лет после вступления договора в силу (три стадии продолжительностью четыре года каждая). Во-первых, формирование общего рынка требовало устранения всех импортных и экспортных пошлин между государствами-членами, т.е. переход к общему рынку возможен только после создания таможенного союза.

Если таможенные барьеры были устранены довольно быстро между государствами-членами ЕЭС, даже ранее намеченных ими сроков, то формирование общего рынка требовало не только либерализации торговли, но и свободное движение факторов производства: труда, капитала, услуг. Помимо указанных свобод необходимо вести речь и о свободном учреждении компаний на территории государств-членов, для развития бизнеса, активного сектора экономики. Общие правила, остающиеся неизменными и сейчас, таковы.

⁹⁵ Gaston Schul Douane Expeditie BV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen ; case 15/81 ; Judgment 5.5.1982 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5874fde491a6e4d7d99329d829b874bc5.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pa3qOe0?text=&docid=91250&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1003206>. – Date of access: 01.08.2016. – p. 1431–1432.

Внутри общего рынка подлежат ликвидации препятствия конкуренции и взаимодействия экономик государств-членов. Условия, при которых эти ограничения устранены, получили название «принципы общего рынка» или «свободы общего рынка»: свобода движения товаров, свобода движения лиц, свобода движения услуг, свобода движения капиталов. Метод формирования общего рынка – метод позитивной интеграции, т. е. не только устранение препятствий, барьеров (негативная интеграция), но и проведение активной политики общего гармонизированного, согласованного и скоординированного формата регулирования рынка.

В 1985 году Президент Еврокомиссии Жак Делор высказался о необходимости достигнуть к 1992 году стадии единого рынка. Концепция единого рынка была заложена в Едином европейском акте 1986 г. (ЕЕА). Значение формулировки ЕЕА заключалось в том, что меры по созданию общего рынка дополнялись ликвидацией технических барьеров в торговле между странами-членами и отменой пограничных контрольных формальностей внутри Сообщества.

Далее, в Договоре о ЕС (Маастрихтском договоре 1992 года) были внесены значительные изменения в раздел «Общая торговая политика». Маастрихтский договор значительно ограничил правомочия государств-членов вводить защитные торговые меры: с 1993 года такие меры могли приниматься государствами только при наличии разрешения Комиссии. Концепция единого рынка стала реально функционировать с 1 января 1993 года и сегодня является составной частью экономического и валютного союза государств-членов.

Лиссабонский договор 2007 года не обращается к категориям «единый рынок», «общий рынок», в нем фигурирует термин «внутренний рынок». Тем не менее, основные характеристики внутреннего рынка остаются те же, что и для общего рынка: это «пространство без внутренних границ, в котором осуществляется свобода движения товаров, лиц, услуг, капитала» (п. 2 ст. 26 Договора о функционировании Европейского союза – ДФЕС). Если в целях равномерного развития внутреннего рынка в отношении каких-либо позиций и предусматриваются изъятия, то они должны иметь временный характер и как можно меньше препятствовать функционированию внутреннего рынка.

В настоящее время в ДФЕС вопросы внутреннего рынка урегулированы статьями 26–66 и Протоколом № 27 О внутреннем

рынке и конкуренции. Отдельно регламентированы вопросы конкуренции (ст. ст.101–109 ДФЕС).

Внутренний рынок включает всех государств-участников ЕС без исключений. Территориально режим общего рынка распространяется также на 3 из 4 государств-членов ЕАСТ (Исландию, Норвегию, Лихтенштейн) на основе Соглашения о Европейском экономическом пространстве 1992 г.

Лиссабонский договор устанавливает сферу внутреннего рынка в рамках совместной компетенции (ст. 4). Однако многие вопросы, в т. ч. правила в области конкуренции, тарифное и нетарифное регулирование – сфера исключительной компетенции Союза (ст. 3). Вопросам внутреннего рынка придается столь большое значение, что они отнесены, среди немногих, к вопросам так называемой подразумеваемой компетенции по ст. 352 ДФЕС, в силу которой Совет ЕС, постановляя единогласно по предложению Комиссии и после одобрения Европейского парламента, может принять решение о расширении полномочий, если это необходимо для реализации целей внутреннего рынка.

Судебная практика оказала значительное влияние на понимание концепции внутреннего и единого рынка, толкование отдельных категорий. В практике Суда ЕС было расширено понимание сферы действия внутреннего рынка: внутренний рынок также охватывает вопросы ответственности, в т. ч. минимальных штрафов за нарушения права ЕС в сфере функционирования внутреннего рынка. Как указывалось выше, основу единого рынка составляют т. н. «4 свободы».

Свобода движения товаров

Свобода передвижения товаров, в том числе вопросы таможенного союза, таможенного сотрудничества, урегулированы статьями 28–33 ДФЕС. Таможенный союз, который охватывает всю торговлю товарами, предусматривает запрещение импортных и экспортных пошлин и любых сборов с равнозначным эффектом в торговых отношениях между государствами-членами, а также введение единого таможенного тарифа с третьими странами. Размер общего таможенного тарифа устанавливает Совет по предложению Комиссии.

Что касается торговли с третьими странами, то в этой сфере применяется Таможенный кодекс. Когда Комиссия ЕС представила проект Таможенного кодекса Сообщества в 1990 году, в сопровождающем разъяснительном меморандуме он описывался

как «самый далеко идущий проект консолидации правовых норм, когда-либо предпринятый в сфере права Сообщества». Кодекс был принят 12 октября 1992 г. Регламентом Совета 2913/92 и вступил в силу 1 января 1994 г., а 2 июля 1993 г. был принят Регламент Комиссии № 2454/93 о применении Таможенного кодекса, устанавливающий порядок вступления в действие и применения норм Таможенного кодекса ЕС. Они заменили собой более ста регламентов и директив, ранее действовавших в сфере таможенного регулирования. Отдельно Регламентом 2658/87 был установлен Общий таможенный тариф ЕС, и Регламентом 918/83 – система освобождения от уплаты таможенных пошлин.

В настоящее время действует таможенный кодекс ЕС, утвержденный Регламентом № 952/2013 Европейского парламента и Совета Европейского Союза, а также ряд имплементирующих его актов.

Находящейся в свободном обращении в каком-либо государстве-члене ЕС признается продукция из третьих стран, в отношении которой в данном государстве-члене были выполнены импортные формальности, взысканы подлежащие уплате таможенные пошлины и равнозначные сборы, и применительно к которой не производился полный или частичный возврат этих пошлин и сборов.

Между государствами-членами запрещаются количественные ограничения на импорт и экспорт, а также любые равнозначные меры. К количественным ограничениям относятся любые законодательные или административные нормы, устанавливающие объемные или стоимостные пределы для экспорта (импорта) одного или нескольких товаров. В деле Геддо 2/73 (1973) Суд ЕС определил их следующим образом: меры, ведущие к полному или частичному ограничению, в зависимости от обстоятельств, импорта, экспорта или транзита (абз. 3 п. 7)⁹⁶.

Дело Дассонвиль № 8/74 (1974) является одним из ключевых дел в сфере функционирования единого внутреннего рынка: было дано определение «мер, равнозначных количественным ограничениям» а также перечислены случаи обоснованности введения подобных мер: «Все торговые правила, установленные государствами-членами, которые могут прямо или косвенно, реально или

⁹⁶ Geddo v. Ente Nazionale Risi; judgment of 12.7.1973; case 2/73 [Electronic resource] Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88489&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1008463>. – Date of access : 02/12/2015.

потенциально воспрепятствовать торговле в рамках Сообщества, следует считать мерами, имеющие эквивалентный количественным ограничениям эффект» (п. 5)⁹⁷. Эта очень широкая формулировка на начальной стадии развития рынка дала толчок интеграции, впоследствии была скорректирована самим же судом (в делах Кассис де Дижон 120/78, Торфэн С-145/88, Кек С – 267, 268/91, Хаймдинст С-254/98).

В деле № 120/78 Кассис де Дижон (1978) детально представлена практика «теста разумности» при определении допустимых ограничений торговых правил, выработана концепция императивных требований, которые оправдывают разумность ограничений. Было названо, в частности, несколько таких требований: эффективность налогового контроля, защита общественного здоровья, честность коммерческих сделок, защита потребителя (абз. 2 п. 8). Суд также указал, что допущенный на рынок в одной стране, товар должен свободно продаваться в любом другом государстве-члене: «нет никакой действительной причины для того, чтобы воспрепятствовать ввозу алкогольных напитков, законно произведенных и продаваемых в одном государстве-члене, в любое другое государство-член» (абз. 4 п. 14)⁹⁸ (принцип взаимного признания).

Среди императивных требований на данный момент называют прежде всего:

- добросовестность торговли;
- эффективность налогового контроля;
- защиту прав потребителей и социальное обеспечение;
- здравоохранение;
- защиту окружающей среды;
- защиту условий труда на рабочем месте;
- защиту региональной культурной среды;
- защиту многообразия средств массовой информации;
- защиту основных прав человека. Важно, что императивные требования служили инструментом, препятствующим использованию государствами-членами критерия взаимного признания для продвижения своих товаров более низкого качества на рынки соседей.

⁹⁷ Benoit and Gustave Dassonville; judgment of 11.7.1974; case 8/74 [Electronic resource] Mode of access : <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88838&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1011669>. – Date of access : 02/12/2015.

⁹⁸ Rewe-Zentral AG; judgment of 20.2.1979; case 120/78 [Electronic resource] Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=90055&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1013334>. – Date of access : 02/12/2015.

Принцип взаимного признания увеличил возможности и потребителей, и производителей свободно продавать и получать товары различных государств-членов на всей территории Сообщества (ныне ЕС), став альтернативой чрезмерной гармонизации. Еще более важно, что данный принцип в сочетании с императивными требованиями создал децентрализованный механизм регулирования свободы движения товаров, учитывавший правовые, социальные и культурные особенности государств-членов⁹⁹.

Перечень нормативно установленных исключений из свободы движения товаров закрытый и содержится в ст. 36 ДФЕС. Запрещения или ограничения импорта, экспорта или транзита товаров могут быть обоснованы по причинам:

- общественной морали;
- общественного порядка и государственной безопасности;
- защиты здоровья и жизни людей и животных или сохранения растений;
- защиты национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность;
- защиты промышленной и торговой собственности. Все эти основания, в свою очередь, были интерпретированы Судом ЕС.

Однако такие запрещения или ограничения не должны выступать средством дискриминации или скрытыми ограничением в торговле между государствами-членами ЕС.

Свободное передвижение рабочей силы

Свободное передвижение работников регламентировано ст. 45 ДФЕС, пп. 1–2 Хартии Европейского Сообщества об основных социальных правах трудящихся от 09.12.1989 г., ст. 15 Хартии ЕС об основных правах и Директивой 2004/38/ЕС Европарламента и Совета О праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов, изменяющей Регламент (ЕЭС) № 1612/68 и отменяющей директивы 64/221/ЕЭС, 68/360/ЕЭС, 72/194/ЕЭС, 73/148/ЕЭС, 75/34/ЕЭС, 75/35/ЕЭС, 90/364/ЕЭС, 90/365/ЕЭС и 93/96/ЕЭС. Данная свобода предполагает отмену любой дискриминации по признаку гражданства между работниками государств-членов в вопросах трудовой деятельности, заработной платы и других условий труда.

⁹⁹ Юмашев, Ю. М. Постникова, Е. В. Экономическое право Европейского союза: монография. – М. : Норма, Инфра-М, 2014. 384 с. [Электронный ресурс] Консультант Плюс Россия, 2016.

Свобода передвижения работников включает в себя право:

- а) принимать реально предлагаемую работу;
- б) свободно перемещаться с этой целью по территории государств-членов;

с) проживать на территории любого из государств-членов для осуществления там трудовой деятельности в соответствии с положениями, регулирующими трудовую деятельность национальных работников;

д) по соблюдении условий, которые будут установлены регламентами Комиссии, оставаться на территории государства-члена после осуществления там трудовой деятельности.

Согласно п. 1 данной Хартии каждый трудящийся ЕС имеет право на свободу передвижения, которая зависит лишь от ограничений, оправданных общественным порядком, государственной безопасностью и здоровьем общества. Право на свободу передвижения дает каждому трудящемуся возможность работать по любой профессии или специальности в соответствии с принципом равного отношения к вопросу о доступе к наемному труду, условиям труда и социальной защите в принимающей стране (п. 2 Хартии). Пунктом 3 Хартии предусмотрено, что право на свободное передвижение представляет собой:

1) гармонизацию условий проживания во всех государствах – членах, особенно в случае воссоединения семей;

2) устранение препятствий, возникающих в результате непризнания дипломов или эквивалентов свидетельств о профессиональной квалификации;

3) улучшение условий жизни и работы трудящихся приграничных районов. В преамбуле Хартии Европейского Союза об основных правах подчеркивается, что ЕС обеспечивает свободное передвижение лиц, услуг, товаров и капиталов, а также свободу учреждения, а в ст. 15 провозглашается право на труд, принцип свободы труда граждан, реализуемый во всех государствах-членах.

Изначально гарантированное только для граждан, занимающихся экономической деятельностью («свобода передвижения работников» для лиц наемного труда и «свобода учреждения» для предпринимателей и иных «ненаемных» работников), право на свободное передвижение и проживание в пределах всего ЕС к началу 1990-х годов было распространено на остальные категории граждан государств-членов (студенты, пенсионеры и т. д.). Это дало возможность в 1992 г. признать указанное право в ряду основ-

ных прав граждан Европейского Союза. Свобода перемещения рабочей силы была распространена на семьи работников, которые получили право на поселение совместно с работником, являющимся гражданином государства-члена и работающим по найму на территории другого государства-члена. Свобода перемещения предпринимателей по своему статусу приравнивается к свободе перемещения граждан ЕС (ст. 54 ДФЕС).

Из принципа свободного движения рабочей силы существует два исключения: оговорка о публичном порядке, общественной безопасности и здоровье населения и оговорка о государственных служащих (ст. 45 ДФЕС).

В данной сфере практика суда также важна для понимания ряда ключевых категорий. Так, решения Суда ЕС демонстрируют, насколько широким является термин «работник». В деле Хёкстра (№ 75/63, Hoextra и BBDA) работником признано лицо, потерявшее работу и нашедшее взамен другую. В деле Левин (№ 53/81 *Levin v. Staatssecretaris*) лицо, занятое неполный рабочий день, признается работником при условии, что оно занимается полезной, эффективной и реальной деятельностью экономического характера, которая не является подсобной или вспомогательной. В деле Кемпф (№ 139/95 *Kempf v. Staatssecretaris*) работником признан учитель музыки (из Германии), занятый неполный рабочий день, при условии, что он получал дополнительные выплаты (в Нидерландах), необходимые для приведения его дохода в соответствие с минимальным прожиточным уровнем. В деле Штайман (№ 196/87 *Steymann v. Staatssecretaris van Justitie*) работником признан член религиозной общины, находящийся на ее содержании и не получающий официальной заработной платы, за исключением средств на карманные расходы. В деле Бетрэй (№ 344/87, *Bettray v. Staatssecretaris van Justitie*) было отмечено, что рабочее место было создано правительством искусственно как часть программы ресоциализации наркоманов, например, поэтому данный вид деятельности не может считаться «реальной экономической деятельностью».

Свобода предоставления услуг

В рамках ЕС запрещаются ограничения свободного предоставления услуг внутри Союза гражданами государств-членов, учредившими собственное дело в ином государстве-члене чем то, где находится получатель услуги. Под «услугами» согласно ст. 57

Договора о функционировании ЕС подразумеваются те услуги, которые обычно предоставляются за вознаграждение и не относятся к услугам по свободному движению товаров, капиталов и лиц. Это результат любой экономической деятельности за вознаграждение, не являющейся наемным трудом: это деятельность промышленного характера, деятельность торгового характера, деятельность ремесленников, деятельность лиц свободных профессий. Субъектами права свободного предоставления услуг являются не только граждане государств-членов, но и все юридические лица, осуществляющие свою деятельность с целью извлечения прибыли. Главное отличие при этом от свободы учреждения – это временный характер услуг.

Свобода действует, когда потребитель услуг является иностранным на территории государства, где находится продавец услуг, а также когда производитель услуг находится на территории иной, чем та, где услуги продаются. В категорию свободы передвижения услуг согласно практике Суда ЕС попадает и ситуация передвижения» услуг. Тем не менее до сих пор сохраняется возможность налагать ограничения недискриминационного характера по основаниям общественного порядка, национальной безопасности, общественного здоровья или охраны окружающей среды. К деятельности, которая связана в принимающем государстве, в том числе временно, с выполнением официальных обязанностей (осуществлением публичной власти) свобода перемещения услуг не применяется.

Банковские услуги, услуги по страхованию, транспортные услуги являются предметом специального регулирования.

Свободное перемещение капитала

В 1988 г. Совет ЕС принял Директиву о создании свободного рынка капиталов в рамках всего Сообщества к 1992 г. Директива предусматривала полную либерализацию движения капитала между государствами-членами. После вступления в силу Маастрихтского договора были запрещены все ограничения на платежи между государствами-членами и третьими странами, существовавшие вплоть до 31 декабря 1993 г.

Свобода перемещения капитала может быть определена как запрет на все ограничения на движение капитала между государствами-членами ЕС, а также между государствами-членами и третьими странами. Согласно Договору о функционировании ЕС принцип свободного перемещения капитала охватывает и свободу

платежей, которая заключается в запрещении любых ограничений на платежи между государствами-членами, а также между государствами-членами и третьими странами.

Существуют некоторые исключения из принципа свободного движения капитала (п. 1 ст. 65 Договора о функционировании ЕС). Так, положения о снятии запретов не затрагивают компетенцию государств-членов применять относящиеся к делу положения их налогового законодательства, которые устанавливают различия между налогоплательщиками, находящимися в неодинаковых условиях относительно их налогового домицилия или относительно места вложения их капиталов; принимать все необходимые меры по предотвращению нарушений национальных законов и актов исполнительной власти, особенно в области налогообложения и тщательного контроля за деятельностью финансовых учреждений, или устанавливать процедуру декларирования данных о движении капитала для административных и статистических целей; принимать меры, которые являются оправданными с точки зрения публичного порядка или государственной безопасности. Т. о., перечень исключений в отношении свободы передвижения капитала шире традиционного.

В исключительных случаях, когда движение капитала в третьи страны или из них вызывает или угрожает вызвать серьезные затруднения в функционировании экономического и валютного союза, Совет по предложению Комиссии и после консультаций с ЕЦБ принимает квалифицированным большинством решение о защитных мерах в отношении третьих стран на период не более шести месяцев, если такие меры диктуются крайней необходимостью.

Таким образом, в Европейском союзе осуществляется широкое нормативное регулирование вопросов функционирования единого рынка, но практику судебного органа данного интеграционного образования можно отнести к основоформирующей. В ней отражается постоянный поиск устойчивого положения между интересами интеграционного сообщества и продвижения интеграции и интересов государств-членов и их граждан.

2.2. Интеграция в Азиатском регионе

Специфику интеграции в Азии можно свести к двум основным компонентам, вытекающим, впрочем, как и всегда, из особенностей социальной и правовой культуры и традиций.

Во-первых, при том, что интеграция в сфере торговли и инвестиций, а особенно в построении торгово-промышленных комплексов, достаточно продвинута, институциональная база для этого минимальна. Практически нет постоянно действующих интеграционных органов широкой компетенции несмотря на то, что постоянно идет дискуссии о необходимости большей степени институционализации. Однако и расширение интеграции, и ее углубление в этом регионе специфичны. Расширение происходит не за счет включения участников в действующие группы, а за счет создания новых колец интеграции – АСЕАН+3, АСЕАН+6 и т. д.

Вторая особенность – мягкие инструменты интеграционных интересов. Метод интеграции в Азии далек от метода субординации, и вообще любого иного чисто нормативного метода регулирования процессов.

2.2.1. АСЕАН

Созданная в 1967 г. Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) включает десять стран – Бруней, Вьетнам, Индонезию, Камбоджу, Лаос, Малайзию, Мьянму, Сингапур, Таиланд и Филиппины. Основные цели АСЕАН, определенные Бангкокской декларацией 1967г. – ускорение темпов экономического роста, прогресс в социальной сфере, содействие культурному развитию, обеспечение мира и стабильности в регионе. Данная Декларация закрепила принцип открытости для всех стран Юго-Восточной Азии, которые признают ее принципы, цели и задачи.

Долгое время данная организация функционировала на основании данного акта, рекомендательного с точки зрения международного права. Однако в этом заключается особенность азиатской интеграции – наиболее эффективными становятся источники регулирования, согласованные консенсусом, чаще являющиеся «мягким» правом, нежели жесткие правовые установки.

В 1970–1980-е гг. страны развивали сотрудничество, как на многосторонней, так и на двусторонней основах, а также сформировали зону с небольшими по объему преференциями на ограниченный круг товаров взаимной торговли. В 1976 году был подписан Договор о дружбе и сотрудничестве (Балийский договор). В 1992 г. на саммите в Сингапуре принято решение о формировании зоны свободной торговли АФТА в течение 15 лет (в последующие годы конечной датой был назван 2000 г. для шести более

развитых стран – Сингапура, Малайзии, Таиланда, Филиппин, Индонезии и Брунея). Несмотря на высокий уровень сокращения тарифных барьеров, АФТА содержит ряд изъятий, в т.ч. в нефтехимии, сельском хозяйстве, металлургии. В АФТА перешли на ускоренную таможенную очистку товаров («зеленый коридор»). С 1988 г. действует Рамочное соглашение о взаимном признании стандартов производства ведущих экспортных товаров (холодильники, кондиционеры, телефоны, радиоприемники, телевизоры, косметика, фармацевтические товары, телекоммуникационное оборудование). В 1994 г. подписано Рамочное соглашение АСЕАН по услугам, однако как во всех интеграционных объединениях эта сфера развивается очень медленно. В перспективе предусмотрена полная либерализация сферы услуг к 2020 г. Соглашение о формировании Инвестиционной зоны АСЕАН подписано в 1998 г. в целях повышения инвестиционной привлекательности региона и предусматривает распространение национального режима на внутренних инвесторов, а затем и инвесторов из третьих стран¹⁰⁰.

2.2.2. СААРК

Ассоциация сотрудничества стран Южной Азии была создана 8 декабря 1985 года (учредительный договор подписан в г. Дакка главами государств Бангладеш, Бутан, Индия, Мальдивы, Непал, Пакистан, Шри-Ланка). В апреле 2007 г. присоединился Афганистан. Неоднородность региона оказывает значительное влияние на развивающиеся здесь проблемы интеграционного взаимодействия. Среди причин, тормозящих развитие этого объединения, – продолжение скрытого и явного недопонимания среди государств-участников на двустороннем уровне. Возможно, поэтому особое внимание в Уставе организации уделено достижению взаимопонимания, взаимного доверия. В данном объединении четко выделен лидер интеграции – Индия.

Целями организации являются повышение благосостояния народов Южной Азии, усиление экономического роста, социального прогресса и культурного развития, укрепление взаимной поддержки стран и сотрудничества по экономическим, социально-культурным, научно-техническим вопросам. К уставным органам относятся Совет министров (министры иностранных дел государств-членов), Исполнительный комитет, программный комитет,

¹⁰⁰ Официальный сайт организации www.aseansec.org.

ряд технических комитетов. Ни один из органов не обладает наднациональными полномочиями.

В рамках экономического вектора сотрудничества заявлена зона свободной торговли Южной Азии (**ЮАЗСТ**), созданная на основании Соглашения от 6 января 2004 г., подписанного в ходе XXII саммита глава государств в Исламабаде (Пакистан) и вступившего в силу 1 января 2006 года. Компетентный орган – Совет министров, состоящий из министров торговли государств-членов. Исполнительный орган – Комитет экспертов, отчитывающийся перед Советом министров каждые 6 месяцев. Соглашение о ЮАЗСТ базируется на принципе дифференцированного подхода к странам-членам. Для ее развития была принята программа либерализации торговли (TLP). Она предполагает различный график снижения таможенных пошлин. Так, Бангладеш, Бутан, Мальдивы и Непал имеют возможность постепенно снижать их сначала до 30%, а затем до 0–5% в течение 10 лет с момента подписания соглашения о свободной торговле. В рамках ЮАЗСТ действуют также механизмы гармонизации стандартов классификации товаров, процедур таможенного оформления, лицензирования и регистрации импорта, банковских процедур при финансировании внешнеторговых операций, транзитного регулирования, визового режима для деловых поездок. Тем не менее большая часть торговли в регионе пока осуществляется на двусторонней основе, а не в рамках ЮАЗСТ.

2.3. Интеграция на африканском континенте

Интеграция в Африке представляет собой весьма сложный и многогранный процесс и обусловлена рядом факторов эндогенного и экзогенного характера. Среди внешнеэкономических факторов следует отметить всеобщую глобализацию и неравномерное распределение мирового благосостояния. Объединение на африканском континенте является первостепенной задачей для поднятия уровня жизни во всех государствах, повышения конкурентноспособности экономик.

К внутренним факторам, обуславливающим создание интеграционных групп, можно отнести общее колониальное прошлое. Именно в период деколонизации проявилась идея единства африканского континента. Так, в основу Устава Организации аф-

риканского единства (сейчас это Африканский союз) была положена цель создания общего африканского союза, основанного на принципе регионализма.

Путь развития Африки через интеграционные процессы поддерживается и лидерами теперь уже независимых политических держав, и учеными. С момента обретения независимости государственные деятели почти всех стран Африки примкнули к идее региональной интеграции.

Кроме того, при всех языковых, религиозных различиях, отсутствии единых правовых традиций в правосознании африканских народов есть ряд общих идей, которые делают интеграционные ценности близкими, понятными народам Африки, что объясняет большую популярность и множественность интеграционных образований на африканском континенте. Так, идея «убунту» как принципа, пронизывающего различные ответвления традиционного права Африки¹⁰¹, построена на философии общности. По содержанию «убунту» исходит из того, что индивид проявляет свою личность только в обществе. Единичное формирует гармонию общего и не должно нарушать ее. Экстраполируя идею «убунту» в региональный контекст, можно говорить о том, что народы Африки стремятся к общему гармоничному развитию на континенте, что подтверждается количеством интеграционных объединений, позволяющих формировать общности в регионе, и целей и задач этих объединений.

Для африканской интеграции, пожалуй, как ни для одного другого региона, характерна множественность различных интеграционных проектов, пролиферация интеграционных объединений. Разнообразие интеграционных форм и союзов в Африке обусловлено различиями и даже определенного рода противоборством множества религий, политических интересов, недостаточным уровнем экономического развития и т. п.

Отдельными центрами региональной интеграции на африканском континенте становятся зачастую центральная, восточная, южная (юго-восточная), западная части. Нередко в Африке основой для первоначального формирования общности интересов в регионе становится наличие общих бассейнов рек.

¹⁰¹ Происходит из ЮАР, но имеет распространение во всей Африке.

Интеграционных образований – международных организаций интеграционного типа либо объединений с элементами интеграции – в Африке насчитывается полтора десятка:

- Африканская зона свободной торговли (AFTA, AFTZ);
- Африканский Союз (его отдельные программы);
- Восточноафриканское сообщество (ВАС, EAC);
- Западноафриканский экономический и валютный союз (ЗАЭВС, УЕМОА);
- Сообщество развития Юга Африки (САДК, SADK);
- Сообщество сахело-сахарских государств (СССГ, CEN-SAD);
- Союз Арабского Магриба (САМ, UdMA, UMA);
- Экономическое сообщество стран Восточной и Южной Африки (КОМЕСА, COMESA);
- Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС, ECOWAS);
- Экономическое сообщество стран Центральной Африки (ЭКОЦАС, ЦАВЭС) и предшествующий ему Таможенный и Экономический союз Центральной Африки (ТЭСЦА), шесть из государств-членов ЭКОЦАС образуют экономическое и валютное сообщество стран Центральной Африки (СЕМАС);
- Южноафриканский таможенный союз (ЮАТС, CACU);
- Союз стран реки Мано (MRU);
- Межправительственный орган развития (IGAD);
- Экономическое сообщество стран Великих озер (СЕРГЛ);
- Комиссия Индийского океана (ИОС).

По данным ВТО, на сегодняшний день с участием африканских государств (хотя бы одного африканского государства) насчитывается 21 интеграционное экономическое объединение и еще как минимум 5 с участием африканских государств находятся в стадии обсуждения¹⁰².

Пролиферация интеграционных объединений в регионе чревата большим количеством параллельно действующих правовых режимов. При этом большинство государств участвуют не в одном, а в нескольких объединениях. Демократическая Республика Конго, например, лидер по участию в интеграционных союзах – она является членом четырех из них.

¹⁰² См. базы ВТО <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

Можно выделить следующие периоды интеграционной активности в Африке.

1950–1960 гг.: период активного становления суверенных государств в результате деколонизации, развития национальной промышленности, становление независимых национальных экономик, высокий уровень протекционизма и, как следствие, относительно пассивный процесс реального объединения усилий.

Наиболее активно интеграционные тенденции стали проявляться в период деколонизации, однако и до этого формировались интеграционные центры (напр., ТЭСЦА, а самый ранний – еще в 1910 году – Таможенный союз стран Южной Африки), которые после обретения независимости только усилили свои позиции.

Внутренние интеграционные процессы в рамках отдельных крупных африканских регионов, которые существовали в доколониальный период, были приостановлены ввиду разделения континента на мелкие сегментированные колонии¹⁰³.

С начала 1950-х годов интеграции в Африке способствовали скорее внешние политические факторы. Так, одним из направлений мандата Экономической комиссии для Африки (ЭКА), созданной ЭКОСОС в качестве одной из пяти региональных комиссий ООН в 1958 году, было формирование условий для внутрирегиональной интеграции. В этом контексте, деятельность ЭКА охватывает как региональный, так и субрегиональный уровни. Причем каждое из 5 субрегиональных отделений Комиссии берет на себя инициативу в соответствующем субрегионе. В настоящее время тематически ЭКА разрабатывает 4 направления развития интеграции: промышленность и инфраструктура, инвестиции, пищевая безопасность и сельское хозяйство, торговая политика.

1960–1980 гг.: формирование отдельных интеграционных сообществ и начало panaфриканизма. В этот период было создано большинство и ныне существующих объединений, и как в науке, так и в политических лозунгах стали высказываться идеи общего будущего для всей Африки.

1980–2000 гг.: характерной чертой этого периода стало оживление интеграционных тенденций и их направленность на реальное торгово-экономическое, промышленное сотрудничество,

¹⁰³ Курбанов Р. А. Региональная интеграция в Африке: Таможенный и экономический союз Центральной Африки // Юридические исследования. – 2015. – № 4. – С.120-131. DOI: 10.7256/2409-7136.2015.4.14843. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_14843.html.

развитие социально-экономических связей. В Лагосском плане действий в целях экономического развития Африки на 1980–2000, принятом в 1980 году (Лагос, Нигерия), была предложена новая стратегия становления Африки и выдвинуты цели устойчивого развития и экономического роста, усиления социального и экономического взаимодействия, интеграции экономик.

Были попытки объединить усилия в рамках единого интеграционного процесса – Панафриканского экономического сообщества. Его целями еще в 1990-гг. были заявлены следующие:

- ликвидация таможенных пошлин во взаимной торговле и формирование зоны свободной торговли;
- введение единого таможенного тарифа и устранение нетарифных барьеров в рамках таможенного союза;
- обеспечение свободного перемещения товаров, услуг, лиц, капитала – т. е. создание общего рынка;
- наконец, гармонизация экономической, социальной политики и создание экономического союза или сообщества.

Договор, подписанный в 1991 году в Абудже, предусматривал создание на континенте к 2027 году Африканского экономического сообщества.

2001–2011 гг.: Серьезная программа панафриканского интеграционного партнерства начала функционировать под эгидой Африканского союза. Программа Новое партнерство для развития Африки (НЕПАД, NEPAD) стартовала в 2001 году в результате слияния двух программ (План Омега – для сельского хозяйства, здравоохранения, образования и Программа возрождения – привлечение инвестиций, улучшение финансово-экономического климата в регионе). В 2010 году программа НЕПАД была институционально интегрирована в Африканский союз. В настоящее время одно из направлений в НЕПАД является региональная интеграция, инфраструктура и торговля через гармонизацию региональной и национальных политик по развитию инфраструктуры, рынков, торговли, транспорта, водо- и энергоснабжения.

2011 г. – по настоящее время: активное развитие институциональных структур, идеи объединения африканских интеграционных союзов. Так, на сегодняшний день три из африканских экономических и валютных союзов (а именно КОМЕСА, ВАС, САДК) ведут переговоры о создании трехсторонней зоны свободной торговли, которая бы включала территории 26 африканских госу-

дарств с населением более 600 миллионов человек. Разрабатывается вопрос об упрощении визового режима (в отдельных регионах уже установлено безвизовое пребывание на период до 90 дней).

На конференции министров торговли Африканского союза в Аккре в 2011 году была принята программа действий по созданию континентальной зоны сводной торговли (далее – КЗСТ): План действий по интенсивному развитию межафриканской торговли (план действий VIAT) и дорожная карта создания КЗСТ.

В 2012 году были приняты амбициозные и действительно уникальные по своей сути акты – решение глав государств Африканского союза и Декларация о создании КЗСТ для всей Африки к грядущему 2017 году. КЗСТ ориентирован на два последующих интеграционных этапа, которые были обрисованы еще в Абуджанском договоре 1991 года, а именно создание континентального таможенного союза к 2019 г. и Африканское экономическое сообщество к 2028 г. На основании этих двух актов был создан рабочий орган реализации данной стратегии – Комитет африканской торговли высокого уровня (НАТС).

Вместе с тем пока эти планы находятся лишь в стадии разработки. Примечательно, что большинство африканских интеграционных объединений имеет целью достижение не только зоны свободной торговли и упрощения режима взаимной торговли, снятия барьеров в торговле внутри объединения или создание таможенного союза путем введения общего таможенного тарифа, уменьшения нетарифных ограничений, но и достижение этапа экономического и валютного союза.

В действительности низкий экономический уровень, низкий уровень доходов населения, бедность, как следствие, слабый потенциал внутренних рынков, а также политика национального протекционизма и значительная зависимость пополнения бюджетов стран пошлинами от торговли, определенные политические факторы нестабильности в регионе, значительные различия в развитии инфраструктуры, «распыление» африканской интеграции приводят к низкой эффективности предпринимаемых усилий по развитию интеграции. Амбициозные цели договоров об интеграции не обеспечены, как правило, эффективными мерами их реализации. Об этом свидетельствуют фактические итоги – низкие показатели взаимной торговли, формальное функционирование институтов интеграции, отсутствие механизмов контроля за исполнением решений. Есть, однако, и успешные интеграционные проекты, некоторые из них мы рассмотрим ниже. Сегодня можно

условно выделить несколько основных «двигателей» в субрегионах – восточном (ВАС), юго-восточном (КОМЕСА), западном (ЭКОВАС), центральном (ЭКОЦАС).

2.3.1 ЭКОВАС

Экономическое сообщество стран Западной Африки было создано 28 мая 1975 году шестнадцатью странами Западной Африки на основе Лагосского соглашения, ряд протоколов к которому был подписан в г. Ломе (Того) годом позже. В его состав входят Бенин, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Кот-д'Ивуар, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Либерия, Мали, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сьерра-Леоне, Того. Мавритания вышла из состава ЭКОВАС в 2002 году.

В 1993 году был подписан ревизионный (пересмотренный) договор, значительно поменявший Лагосское соглашение. Пересмотренное соглашение по ЭКОВАС 1993 года (далее – Договор 1993 года) состоит из преамбулы и 22 глав, включающих 93 статьи. В нем нашли отражение достижения права всего африканского континента, в т. ч. Африканской хартии прав человека и народов, итоги саммитов ЭКОВАС – в т. ч. Декларация о политических принципах ЭКОВАС, принятая в г. Абудже в 1991 г., итоги Лагосского плана действия 1980 г., проч.

Целями организации являются содействие сотрудничеству и интеграции для создания экономического и валютного союза, повышение уровня жизни населения, поддержание и укрепление экономической стабильности, добрососедских отношений, развитию африканского континента.

К основным направлениям деятельности ЭКОВАС отнесены: гармонизация промышленной и аграрной политики, производственная кооперация, развитие инфраструктуры, обеспечение свободного передвижения лиц, поддержание международного мира, безопасности в регионе, развитие денежно-кредитного и валютно-финансового сотрудничества в целях расширения эффективной взаимной торговли. Иными словами, цели и направления интеграции выходят за рамки чисто экономического блока.

В экономическом аспекте поставлены традиционные для интеграции задачи:

формирование общего рынка путем либерализации торговли через отмену пошлин в торговле между государствами-участниками, нетарифных барьеров;

принятие единого таможенного тарифа и единой внешне-экономической политики торговли с третьими странами;

устранение препятствий к свободному передвижению лиц, товаров, услуг и капитала (именно в такой последовательности эти факторы заявлены в п. 2 ст. 3 Договора 1993 года);

наконец, учреждение экономического союза через принятие общих политик в экономической, финансовой, социальной и культурной областях, а также создание валютного союза.

К задачам экономической интеграции отнесены также и создание совместных предприятий с трансграничными инвестициями, гармонизация инвестиционных кодексов государств-членов и принятие единого инвестиционного кодекса, гармонизация стандартов, учреждение фонда сотрудничества и развития и ряд других задач. Особо выделена задача формирования соответствующей правовой среды (пп. h п. 2 ст. 3 Договора 1993 года).

Институциональная структура организации согласно ст. 6 Договора 1993 года включает в себя Высший Орган (Конференция) глав государств и правительств, Совет министров, Парламент Сообщества, Экономический и Социальный совет, Суд Сообщества, Исполнительный Секретариат, Фонд Сотрудничества, компенсаций и развития, специализированные технические комиссии, любые иные институты, учреждаемые Высшим Органом.

Высший орган (Конференция) является главным институтом интеграционного объединения, формируется из глав государств и/или правительств государств-членов, осуществляет стратегическое планирование интеграции. Он контролирует деятельность других институтов. Сессии проводятся не реже 1 раза в год.

Совет министров назначает всех должностных лиц, кроме Исполнительного секретаря, в рамках делегированных полномочий осуществляет принятие актов, регулирующих направления экономической интеграции, утверждает бюджет Сообщества и его институтов, обращается к Суду Сообщества за консультативными заключениями по вопросам права Сообщества, выполняет иные функции. Одна из 2 обязательных сессий проводится перед встречей Высшего органа. Решения, касающиеся внутреннего права Сообщества, обязательны. Решения, обязывающие государства, становятся обязательными только после их утверждения Высшим органом. Очевидно, что основной институциональный администратор интеграции не обладает необходимой полнотой власти для осуществления своих функций.

Исполнительный секретариат избирается на четырехлетний срок. В рамках Секретариата действуют специализированные группы, в том числе по продовольствию и сельскому хозяйству, промышленности и ресурсам, правовым вопросам региональной безопасности и миграции, торговле и таможенному регулированию.

Парламент представляет собой скорее межпарламентскую ассамблею – депутаты являются представителями корпусов национальных парламентов. Данный орган выполняет консультативно-совещательную функцию, хотя в планах есть и наделение законодательной функцией, и закрепление прямых выборов.

Суд ЭКОВАС создан на основании стст. 6 и 15 Договора 1993 года и протоколов A/P1/7/91 от 6 июля 1991 г., дополнительного протокола A/SP.1/05 от 19 января 2005 г., дополнительного протокола A/SP.2/06/06 от 14 июня 2006 г., Регламента от 3 июня 2002 г. и дополнения к нему 2006 г.

Юрисдикция Суда ЭКОВАС очень пространна. Компетенция в сфере разрешения споров охватывает дела о невыполнении государством-членом обязательств по праву Сообщества, любые споры, связанные с толкованием или применением актов Сообщества, споры между органами Сообщества и сотрудниками (должностными лицами), дела об ответственности самого Сообщества (его органов), дела о правомерности регламентов, директив, решений и других правовых актов, принимаемых ЭКОВАС. Также, Суд обладает юрисдикцией по делам о нарушении прав человека, имевшем место в государстве-члене.

Правом доступа к Суду обладают государства-члены и Комиссия по делам о невыполнении государством-членом обязательств; государства-члены, комитет министров и Комиссия – по делам о законности любых актов Сообщества; физические и юридические лица – по делам о нарушении любым актом Сообщества прав такого физического или юридического лица; служащие любого органа Сообщества; лица, являющиеся жертвами нарушения прав человека в любом из государстве-члене, национальные суды или стороны в национальном производстве – в делах когда они запрашивают о толковании на предварительной основе (в порядке преюдиции) значение любого акта Сообщества; Высший орган – по любому иному вопросу.

Суд применяет Договор 1993 года, конвенции, протоколы, регламенты, принятые в Сообществе и общие принципы права, как они указаны в ст. 38 Статута Международного суда ООН. В сфере прав человека Суд применяет соответствующий международный

договор, участником которого является государство, против которого подана жалоба.

Решения Суда обладают обязательной юридической силой, обжалованию не подлежат. Каждое государство-член обязано указать национальный компетентный орган, ответственный за исполнение решений Суда. Кроме того, суд обладает юрисдикцией давать консультативные заключения, которые не носят обязательный характер¹⁰⁴.

2.3.2. КОМЕСА

Общий рынок Восточной и Южной Африки был создан в 1994 году на основании Договора об учреждении Общего рынка Восточной и Южной Африки, заменив собой зону преференциальной торговли, существовавшую с 1981 года в этом субрегионе. Цели КОМЕСЫ не обозначены как создание интеграционного сообщества, а как создание международной организации для объединения экономического и людского потенциала и поддержания мира и безопасности в регионе. Тем не менее торгово-экономическая интеграция развивается в рамках этого объединения весьма активно.

К 2000 году была создана зона свободной торговли между 9 государствами (Джибути, Кения, Мадагаскар, Малави, Мавритания, Судан, Замбия, Зимбабве). Постепенное снижение тарифов происходило, начиная с 1992 года. В 2004 году присоединились Бурунди и Руанда.

Цели КОМЕСА – стимулирование экономического роста, создание благоприятных условий для инвестиций и внедрения передовых технологий, развитие сотрудничества в целях укрепления мира, безопасности и стабильности, выработка согласованной линии в международных делах.

Высший орган КОМЕСА – ежегодная Конференция глав государств и правительств, которая определяет стратегические направления деятельности организации и контролирует выполнение поставленных целей и задач.

Совет министров разрабатывает рекомендации политического характера, осуществляет мониторинг деятельности органи-

¹⁰⁴ Информация по данным официального сайта организации <http://www.ecowas.int/> и сайта Суда Сообщества <http://www.courtecowas.org/>.

зации и ее институтов, общую координацию работы органов КОМЕСА, отвечает за бюджетные вопросы. Сессии Совмина проводятся дважды в год.

Межправительственный комитет отвечает за реализацию программ и планов в различных сферах сотрудничества (за исключением финансов и денежно-кредитного сектора), обеспечивает применение норм Договора о КОМЕСА, готовит рекомендации для Совета министров.

Комитет управляющих центральными банками отвечает за гармонизацию в финансовом и денежно-кредитном секторе.

Секретариат КОМЕСА, возглавляемый Генеральным секретарем, является главным исполнительным органом Общего рынка, расположен в Лусаке (Замбия).

В рамках КОМЕСА действуют 12 Технических комитетов, курирующих вопросы сотрудничества в различных отраслях, создано также несколько специализированных институтов: Банк торговли и развития (Найроби); Клиринговая палата (Хараре), Ассоциация коммерческих банков (Хараре); Институт кожевенного производства (Аддис-Абеба), Центр металлургических технологий (Хараре), Бизнес-ассоциация Восточной и Южной Африки (Найроби), Африканское агентство по страхованию торговых операций и др.¹⁰⁵.

Суд КОМЕСА создан на основе ст. ст. 7 и 20 Договора о создании КОМЕСА. Фактически суд является преемником трех инстанций, функционировавших в рамках зоны преференциальной торговли: трибунала, Органа по апелляции, Центра коммерческого арбитража. Суд состоит из 12 судей, 7 – в первой инстанции и 5 – в апелляции различной гражданской принадлежности, срок полномочий – 5 лет. По запросу Суда высший орган может назначить дополнительных судей. Компетенция Суда также очень широка. Суд дает толкование положениям Договора, рассматривает дела о нарушении обязательств государством-членами или Советом министров, о соответствии какого-либо акта КОМЕСА, регламента, директивы, решения Совета положениям Договора или иной норме права КОМЕСА, а также о том, приняты ли такие акты органом КОМЕСА в рамках его компетенции. Суд также вправе рассматривать трудовые споры между органами и сотрудниками, граждан-

¹⁰⁵ Информация с официального сайта организации <http://www.comesa.int/>.

ско-правовые споры из сделок, стороной в которых является Общий рынок как субъект или его орган. Суд обладает и преюдициальной юрисдикцией по запросам национальных судов, причем суды высшей инстанции обязаны направлять такие запросы. Решения Суда являются обязательными и могут быть обжалованы в апелляции¹⁰⁶.

2.4. Интеграция в Латинской Америке и регионе Карибского бассейна

В этом регионе также характерной чертой является пролиферация интеграционных объединений. Их насчитывается свыше двух десятков. Многие – двусторонние зоны свободной торговли. Многие латиноамериканисты последовательно подчеркивают, что одной из главных проблем интеграции в ЛАКБ на современном этапе, тормозящих углубление сотрудничества, является принцип «сегментированного регионализма», «анархичного регионализма», что приводит к конфликту норм и «лояльности», осложняет консенсус и принятие решений, создает напряженность между субрегиональными объединениями¹⁰⁷.

Интеграция в Латинской Америке и странах Карибского бассейна началась в 1960-х гг. Практически во всех действующих проектах наблюдается чрезвычайно обширная институциональная структура, слабая вместе с тем с точки зрения реальных наднациональных полномочий. Межправительственный подход к принятию решений доминирует, что определяет и иную особенность – приоритет и продвижение тех сфер, где противоречия отсутствуют или слабо выражены.

2.4.1. ЛАСТ

Первая интеграционная группа – Латиноамериканская зона свободной торговли – была создана в конце 1950-х гг. Латиноамериканская зона свободной торговли (ЛАФТА) была заявлена, но в полном смысле этого понятия не была создана. В 1980 году данная организация была переименована в Латиноамериканскую ассоциацию интеграции (ALADI в испан. аббр., ЛАИ),

¹⁰⁶ Информация с официального сайта Суда КОМЕСА <http://comesacourt.org/>.

¹⁰⁷ Кузнецов, Д. А. Латиноамериканская интеграция и субрегионализация на современном этапе : политико-идеологическое измерение / Д. А. Кузнецов // Сравнительная политика. – 2015. – № 3. – С. 65–84. – С. 67–68.

в рамках которой стало возможно продвинутое сотрудничество – договоры более тесной интеграции между несколькими членами. Ее членами являются Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Куба, Мексика, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор. Никарагуа находится в процессе присоединения. Порядка 70 % тарифных позиций на сегодняшний день согласованы по нулевой тарифной ставке. Ожидается, что ЗСТ будет сформирована полноценно к 2019 году. Помимо свободного движения товаров в рамках ЛАИ осуществляется сотрудничество в банковской сфере: на основе Соглашения о взаимных платежах и кредитах значительно упрощена эта сфера¹⁰⁸. Что касается структуры организации, то главным органом является Совет министров иностранных дел. Конференция по оценке и конвергенции состоит из полномочных представителей государств-членов, оценивает достижения интеграции, дает рекомендации, в т. ч. по изучению Секретариатом тех или иных вопросов. Комитет представителей состоит из постоянных представителей государств, их заместителей, является постоянно действующим межгосударственным (политическим) органом. Он отчитывается перед Советом и Конференцией, принимает имплементационные акты по реализации интеграционных соглашений¹⁰⁹.

2.4.2. ЦАОР

Одновременно с 1960 гг развивался и ЦАОР – Центрально-американский общий рынок (Гондурас, Сальвадор, Гватемала, Коста-Рика, Никарагуа). Начало интеграции, как отмечают экономисты. Было весьма интенсивным, но затем оборот взаимной торговли снизился¹¹⁰. Хотя и был заявлен таможенный союз и даже был введен нулевой или сниженный тариф. При этом в отсутствие явно выраженного лидерства различные государства-участники заключали параллельные двусторонние договоры с третьими государствами – США, Мексикой, что ослабило организацию. Органы организации изначально наделены широкими полномочиями –

¹⁰⁸ По материалам сайта Министерства иностранных дел Бразилии [Электронный ресурс] Вид доступа: <http://www.itamaraty.gov.br/en/politica-externa/integracao-regional/5975-aladi-en>. – Дата доступа: 03.08.2016.

¹⁰⁹ Latin American Association (ALADI) [Electronic resource]. Mode of access: http://training.itscilo.it/actrav_cdrom1/english/global/blokit/aladi_ma.htm. – Date of access : 03.08.2016.

¹¹⁰ Костюнина, Г. М. Интеграция в Латинской Америке / Г. М. Костюнина // Международная экономическая интеграция : учебное пособие / Под ред. Н. Н. Ливенцева. – М. : Экономика, 2006. – 430 с.

стоит вспомнить, что первый в мире интеграционный суд с доступом частных лиц был создан именно в этом регионе, он и стал преемником Центральноамериканского суда¹¹¹. Его компетенция весьма широкая (иски об аннулировании, о неисполнении, преюдициальное толкование) – установлена ст. 22 Соглашения об учреждении Суда¹¹².

2.4.3. КАРИКОМ

Еще одним проектом в этом регионе стал **КАРИКОМ**, созданный как Организация Восточнокарибских государств в 1968 г. и переименованный в 1973 г. в Карибское сообщество. КАРИКОМ достиг уровня таможенного союза. В его составе 14 государств, большинство из которых – бывшие английские колонии (кроме Гаити и Суринама), ввиду чего их объединяют лингвокультурные и исторические особенности. Однако многие из них зависят от рынков США, государств Европы. От тарифных преференций, предоставляемых этими странами. Высшим органом является Конференция глав государств и правительств. Особенность этого органа в том, что в его рамках функционирует также Бюро конференции, обеспечивающее единство и преемственность проводимой политики за счет специфического состава – т. н. тройки», в которую помимо действующего Председателя Конференции входит бывший, а также Генеральный секретарь. Совет министров – орган стратегического планирования – функционирует фракционно, в 4 составах (по торговле, по иностранным делам, по людским ресурсам, по финансам). Вспомогательными органами являются Секретариат, комитет по правовым вопросам, Бюджетный комитет, Комитет управляющих центральными банками, проч. Принятие решений происходит квалифицированным большинством, до 1997 года все решения принимались единогласно. Однако наднациональность решений не сыграла на пользу развития интеграции в этом проекте – решения, принятые без учета интересов всех государств, зачастую не исполняются. С целью сближения и улучшения реализации решений были созданы национальные административные органы, отвечающие за взаимодействие государств и КАРИКОМ.

¹¹¹ Подробнее о суде ЦАОЛ и судах иных латиноамериканских интеграционных образований см. Рафаюк, Е. Е. Международные суды и интеграция в Латинской Америке // Всероссийский журнал научных публикаций. – 2011. – сентябрь. – С. 62–65.

¹¹² La Corte Centroamericana de Justicia. Competenza [Electronic resource] : <http://portal.ccej.org.ni/CCJ2/Default.aspx?tabid=66>. – Date of access: 06/03/2016.

По сути данная организация является таможенным союзом, изъятия касаются в основном сельского хозяйства.

2.4.4. Андское сообщество

Андское сообщество, также являющееся таможенным союзом, было создано в составе Боливии, Венесуэлы, Колумбии, Перу, Эквадора на основе Картахенского соглашения 1969 г. Соглашение содержало множество изъятий. Что вкупе со слабой изначально структурой не давало возможности развития интеграции. В эволюции Андского сообщества выделяют три основных этапа: с 1969 до 1980 годов, с 1982 по 1988 и с 1989 года¹¹³, когда была разработана новая модель интеграции, наподобие европейской и ориентированная на прохождение этапов экономической интеграции по все ее законам, начиная с формирования зоны свободной торговли. Несмотря на относительно успешное формирование и функционирование таможенного союза, в Андском сообществе до сих пор сохраняется множество изъятий из единого таможенного тарифа, одно из последних расширений изъятий – у Эквадора в связи с затруднительной экономической ситуацией.

Что касается структуры организации, то в 1995 году было принято решение о преобразовании Андской группы в Андское сообщество и Протоколом Трухильо 1996 года были внесены существенные изменения в институциональное строение организации. На сегодняшний день функционируют три основных органа с широкими полномочиями, в т. ч. наднациональными (Президентский совет, Совет министров иностранных дел и Комиссия), а также такие важные составляющие стабильного финансового развития и единообразия правопорядка как Андская корпорация развития и Андский суд (он обладает достаточно широкой компетенцией и функционирует успешно: общее число рассмотренных дел на 31.05.2016 г. составило 3732 преюдициальных запроса, 123 иска о неисполнении государством-членом, 62 иска об аннулировании, 19 трудовых споров, 7 исков о бездействии (всего 3943)¹¹⁴). Также в рамках сообщества действуют Андский парламент, Андский предпринимательский совет, Андский консультативный совет по трудовым вопросам. Латиноамериканский резервный фонд.

¹¹³ Аналитический доклад Андское сообщество // [Электронный ресурс] <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=662>. Дата доступа: 12.04.2016.

¹¹⁴ <http://tribunalfndino.org.ec/sitetjca1/index.php>.

Это сообщество относительно успешно не только в вопросах свободы движения товаров (несмотря на то, что изъятия и здесь имеются), но и свободы передвижения лиц, инвестиций. Так, введен общий паспорт, безвизовый режим, либерализован рынок труда.

Правопорядок Андского сообщества образуют Картахенское соглашение, протоколы и дополнительные соглашения к нему; Договор об учреждении суда Андского сообщества и протоколы к нему; решения Андского совета министров внешних связей и Андской Комиссии; резолюции Генерального Секретариата Андского сообщества; конвенции, принимаемые государствами-участниками между собой и в рамках андской субрегиональной интеграции¹¹⁵.

2.4.5. МЕРКОСУР

Еще одним активным интеграционным объединением является МЕРКОСУР – Общий рынок стран Южного конуса. Причины этому различные, в т. ч. и устойчивые связи двух лидеров – Аргентины и Бразилии, и их относительно высокий экономический потенциал. В 1988 году был подписан Договор об интеграции, сотрудничестве и развитии. Спустя 2 года – Договор о формировании общего рынка (Буэнос-Айресский договор). Асунсьонский договор 1991 г. официально учреждена организации в составе четырех государств – Аргентины, Бразилии, Парагвая, Уругвая, позже присоединились Венесуэла и Боливия. На правах ассоциированных членов участвуют Чили, Перу, Колумбия, Эквадор, Гайана и Суринам¹¹⁶. На развитие структуры и права организации направлены дополнительные протоколы – Оуро Прето (1994 г.) и Оливос (2002 г.).

Единый таможенный тариф был введен уже в 1995 году, а пошлины были снижены до 0 % в 1999 г. (Аргентина, Бразилия,) и 2000 году (Уругвай, Парагвай) за исключением чувствительных товаров, капиталоемких товаров, сохранился и ряд ограничений нетарифного характера.

Меркосур отличается очень разветвленной структурой, а решения в основном носят консенсуальный характер. Высшим ор-

¹¹⁵ Рафалюк, Е. Е. Развитие коммунитарного права в решениях Суда Андского сообщества / Е. Е. Рафалюк // Вестник НГУ. – серия Право. – 2012. – Том 8. – выпуск 2. – С. 165–174. – С. 168.

¹¹⁶ <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7823/2/innova.front/paises-del-mercosur>.

ганом является Совет общего рынка (в его составе министры иностранных дел и министры экономик. Не реже раза в год встречи проходят на уровне глав государств). Совет обеспечивает проведение политики МЕРКОСУР и принятие необходимых мер для создания Общего рынка. Он вправе заключать и подписывать соглашения от имени МЕРКОСУР с третьими странами и международными организациями. Эти полномочия могут быть делегированы Группе Общего рынка в порядке, установленном подп. VII ст. 14 Протокола Оуро Прето.

Группа Общего рынка – исполнительный коллегиальный орган, в его составе по 4 представителя от каждого государства. Под его руководством работают множество рабочих групп по промышленности, сельскому хозяйству и проч. Помимо функций администрирования интеграции, наблюдения за выполнением Асунсьонского договора, протоколов и соглашений, подписанных в рамках этого договора Группа принимает бюджет и ежегодный отчет, представленный Административным секретариатом Общего рынка, а также принимает решения по финансовым и бюджетным вопросам на основе выделенных Советом Общего рынка направлений. За Группой Общего рынка закреплено право выбора директора Административного секретариата МЕРКОСУР, надзора за деятельностью Административного секретариата, а также утверждения внутреннего регламента Комиссии по торговле и Социально-экономического консультативного комитета.

Комиссия по торговле состоит из четырех постоянных членов и четырех непостоянных членов от каждой страны-участницы. Ее заседания проводятся не реже одного раза в месяц. Комиссии по торговле вправе рассматривать и принимать решения по общему таможенному тарифу, а также по общей торговой политике. Комиссия осуществляет надзор за выполнением соглашений по общей торговой политике стран МЕРКОСУР, а также международных договоров с третьими государствами. Также она рассматривает жалобы по вопросам торговли, полученные от государств-членов и частных лиц, подаваемые ее национальными отделениями по основаниям, предусмотренным в стст. 1 и 39 Протокола Оливос 2002 г.

Парламент (Парласур) состоит из представителей, выдвигаемых национальными парламентами, собирается на заседания не реже 1 раза в месяц. Его деятельность регулируется специальным Протоколом 2005 г. и сосредоточена на контроле интеграционных процессов, в том числе он может запрашивать у других органов информацию об интеграции (ответ на такой запрос должен быть не

позже 180 дней). Кроме того, Парласур издает ежегодные отчеты в области прав человека в государствах-участниках МЕРКОСУР. В сфере правотворчества его роль рекомендательна, он разрабатывает стандарты, которые затем могут быть восприняты национальными парламентами.

Система разрешения споров сложная, включает и внесудебные механизмы, отдельные его элементы напоминают разрешение споров в рамках ВТО, особенно раньше, до изменений по Протоколу Оливос. Изначально, с 1991 года, система была трехступенчатой: прямые переговоры, включая предварительные консультации, рассмотрение с участием Группы Общего рынка и наконец разбирательство в Суде *ad hoc*. По Протоколу Оливос новый механизм разрешения споров обоснованно сравнивают с Европейской судебной системой¹¹⁷.

Идет развитие и основ общего рынка труда и единого социального пространства: действует 90-дневный безвизовый режим пребывания для граждан государств-членов, упрощены основания для въезда.

2.4.6. УНАСУР

Также в Латинской Америке много проектов, значимых для объединения всего континента. Наиболее важным из них представляется **УНАСУР** – Южноамериканское Сообщество Наций. Изначально речь шла об экономической конвергенции МЕРКОСУР и Андского Сообщества Наций и использовании уже существующих инструментов регионального сотрудничества, однако в дальнейшем было принято решение создать принципиально новый механизм интеграции, правовая инициатива которого состоялась в 2004 г., когда была подписана Декларация Куско. Институционализация нового интеграционного объединения, а также его формализация как субъекты международного права были закреплены с принятием Учредительного договора УНАСУР – Союза Южноамериканских Наций, подписанного 23 мая 2008 г. Его участниками стали Аргентина, Бразилия, Боливия, Чили, Эквадор, Венесуэла, Колумбия, Перу, Парагвай, Уругвай, Гайана и Суринам. Данный Договор оформил международную правосубъект-

¹¹⁷ Пряхин, А. А. Проблемы реформирования разрешения споров в рамках ВТО и МЕРКОСУР // [Электронный ресурс] Вид доступа: http://www.edit.muh.ru/content/mag/trudy/12_2009/12.pdf. = Дата доступа: 06.05.2016.

ность УНАСУР, определил его организационную структуру и провозгласил цели создаваемого объединения, основополагающей из которых является создание культурного, социального, политического и экономического союза народов Южной Америки.

Специфика этого объединения с точки зрения развития интеграции в том, что в сфере торгово-экономической интеграции упор делается на интеграцию «снизу», создание бизнес-связей на континенте по типу «осей развития», а на уровень сообщества выносятся такие вопросы как энергетика (развитие независимых источников, кооперационных связей), развитие инфраструктуры, финансовых инструментов.

Кроме того, на уровне сообщества проводятся политические консультации, есть и военно-политические инициативы (учрежден Южно-американский совет обороны). В УНАСУР функционирует зона свободной торговли, однако для дальнейшего интеграционного развития существует ряд препятствий¹¹⁸.

2.5. Интеграция в Северной Америке

Первым интеграционным соглашением в Северной Америке стало Соглашение о Канадо-американской зоне свободной торговли – КУСФТА, которое вступило в силу с 1 января 1989 г. Его целью было свободное передвижение товаров и инвестиций. На его базе затем была сформирована **НАФТА** – Североамериканская зона свободной торговли. НАФТА является зоной свободной торговли между тремя государствами Северной Америки – США, Канадой и Мексикой. Правовая основа данной ЗСТ – Североамериканское соглашение о свободной торговле 1992 года (далее – Соглашение НАФТА), которое вступило в силу 1 января 1994 года. Соглашение НАФТА касается не только торговли товарами, но также услуг, инвестиций, интеллектуальной собственности, трудовой миграции (только в определенных аспектах, частично). Среди задач стоит и совместная программа по борьбе с загрязнением окружающей среды.

В отношении НАФТА следует отметить такую особенность: ни на этапе создания НАФТА, ни в последующем государства-участники не преследовали создание неких наднациональных структур или особых источников права, которые регулировали бы североамериканскую ЗСТ. Правовое регулирование базируется на

¹¹⁸ См. Рыхтик, М. И. Подгусков В. Н. Меркосур в систем союза южноамериканских наций (УНАСУР) : особенности, проблемы и перспективы // Вестник Нижегородского университета . – 2010. – № 5. – С. 310–316.

самом соглашении, достаточно детальном. Соглашение НАФТА, тем не менее, довольно часто отсылает к нормам права ВТО, регламентам ЮНСИТРАЛ, правилам ICSID, и проч.

Кроме того, структура НАФТА весьма специфична. Ее органами являются Комиссия по свободной торговле, Координирующий секретариат, комитеты и рабочие группы. В Комиссию по свободной торговле входят представители государств-участников на уровне министров торговли. Данная Комиссия наблюдает за осуществлением и дальнейшей разработкой Соглашения НАФТА, помогает разрешать споры, возникающие при его толковании. Она также наблюдает за работой более чем 30 комитетов и рабочих групп НАФТА. Работе указанной Комиссии содействует Координирующий секретариат НАФТА (NCS). В секретариате работают канадская, американская и мексиканская национальные секции, т. е. фактически управление на исполнительном уровне децентрализовано. Основные связи работают как двусторонние: США – Мексика, США – Канада¹¹⁹.

2.6. Евразийский регион

2.6.1. Формирование зоны свободной торговли и таможенного союза в евразийском регионе в постдезинтеграционный период

Евразийская интеграция – явление, объективно обусловленное историческими, геополитическими, экономическими факторами. Процессы дезинтеграции, связанные с распадом СССР, буквально одновременно сопровождались обратными, интеграционными действиями. С участием постсоветских государств за 20-летний период было образовано порядка десятка международных объединений различной правовой природы, целевой направленности, субъектного состава и компетенции: Содружество Независимых Государств, Союзное государство, Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз, Шанхайская Организация Сотрудничества, Организация Центрально-Азиатского сотрудничества (с 2006 года слилась с ЕврАзЭС), Организация Договора о коллективной безопасности, Организация за демократию и экономическое развитие (ГУАМ, ГУУАМ с 1999 по 2005 гг.), Организация черноморского экономического сотрудничества и др. Далеко не

¹¹⁹ Официальный сайт Секретариата НАФТА, состоящего из национальных секций (английская секция): <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Welcome>.

все из них обладают(обладали) чертами регионального интеграционного объединения, некоторые прекратили свою деятельность. Ряд инициатив по сотрудничеству протекает вне институциональной оформленности, в рамках двусторонних режимов.

При создании СНГ предполагалось, в частности, сохранение и развитие единого экономического, гуманитарного, информационного пространства. Однако потенциал данного интеграционного объединения не раскрылся полностью по ряду причин, среди которых не в последнюю очередь называют организационно-правовые недостатки как в отношении созданных структур и органов Содружества, так и в отношении разрабатываемых актов, механизмов контроля за их исполнением и проч. Определенную роль в торможении процессов интеграции в рамках СНГ сыграла множественность политических и экономических интересов. Международное сотрудничество в любом формате – это, прежде всего компромисс интересов, поиск взаимовыгодных решений, и чем больше участников, тем сложнее этот процесс. Сегодня, после ряда изменений в статусе государствами-членами СНГ являются 9 государств¹²⁰.

Очевидно, что в такой ситуации, когда региональное сближение объективно необходимо и закономерно, но не продвигается с нужной интенсивностью во всех направлениях в отношении всех заинтересованных сторон, интеграция найдет свой путь в субрегиональном масштабе. В научной литературе этому явлению присваивают термин «субрегионализация» интеграции¹²¹. Политическая воля и желание народов государств, активно вовлеченных в этот процесс, придают импульс развитию интеграции, ускоряя и углубляя ее.

Действительно, буквально с середины 1990-х гг. началось более тесное взаимодействие в составе Беларуси и России – в рамках Союзного государства, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана – в рамках ЕврАзЭС, Беларуси, Казахстана и России – в Таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС, Грузии, Украины, Азербайджана, Молдовы – в рамках Организации за демократию и экономическое развитие (ГУАМ). Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) функционирует в различном составе (от 6 до 9 членов) с 1992 года. Состав участников, цели и

¹²⁰ Грузия вышла из Содружества в 2009 году, прибалтийские республики не участвовали в этом образовании, Украины до сих пор не подписала Устав СНГ и является его участником де-факто, но не де-юре, Туркменистан участвует в качестве ассоциированного члена.

¹²¹ Лукшик, Л. Роль вышеградской группы в формировании общей энергетической политики Евросоюза / Л. Лукшик; автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. эк. наук : 08.00.14. – М., 2011. – МГИМО МИД РФ. – 25с. – С. 3.

задачи этих организаций различны, хотя в некоторых моментах совпадают и дублируют друг друга. Некоторые объединения наращивают свой интеграционный потенциал и становятся основной площадкой тесного сотрудничества в том или ином направлении.

Что касается этапов экономической интеграции, то они имели место в различных форматах. Создание **зоны свободной торговли** происходило в рамках СНГ. С этой целью был изначально заключены многосторонние договоры: в 1993 году Договор о создании экономического союза, в 1994 году Соглашение о зоне свободной торговли, в 1999 году Протокол к нему, ряд иных договоров, а также большое количество двусторонних соглашений о свободной торговле. Однако полноценная система свободной торговли не функционировала. 18 октября 2011 года был подписан Договор о создании зоны свободной торговли в рамках СНГ (далее – ДЗСТ). Как и любое аналогичное соглашение, данный договор предусматривает сведение к минимуму перечня товаров, к которым применяются импортные пошлины, фиксирование экспортных пошлин на определенном уровне, а впоследствии и их поэтапную отмену. В целом, эта система в СНГ уже сложилась и функционировала давно. Нельзя сказать, что это концептуально новый виток развития постсоветской экономической интеграции, напротив, это логичное финальное оформление существующих отношений на многосторонней основе. ДЗСТ заменил свыше ста актов, действовавших на двусторонней основе, регламентирующих режим свободной торговли на пространстве Содружества. Данный договор вступил в силу 20 сентября 2012 года в отношениях между Беларусью, Россией и Украиной – первыми тремя государствами, выполнившими его ратификацию, для Армении – 17 октября 2012 года, для Казахстана – 8 декабря 2012 года, для Молдовы – 9 декабря 2012 года, для Кыргызстана – 12 января 2014 года, для Таджикистана – 19 марта 2016 г.¹²².

В направлении формирования **таможенного союза** евразийская интеграция началась с подписания Республикой Беларусь и Российской Федерацией 6 января 1995 года Соглашения о Таможенном союзе (спустя 2 недели к ним присоединился и Казахстан). Далее, в 1996 году был подписан Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, в феврале

¹²² По информации официального депозитария. Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств // [Электронный ресурс]. – Вид доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/#reestr/view/summary?doc=3183>. По состоянию на 01.08.2016 г.

1999 года все пять государств подписали Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. 10 октября 2000 года на уровне глав пяти государств было принято решение о принятии Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества. Все ранее заключенные договоры продолжали действовать в части, не противоречащей этому договору. Данный договор вступил в силу 30 мая 2001 года после его ратификации всеми государствами-участниками. Членами ЕврАзЭС с момента его образования стали Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан. 25 января 2006 г. был подписан протокол о присоединении к организации Узбекистана. В октябре 2008 г. Узбекистан приостановил участие в работе органов ЕврАзЭС.

Данная организация, а также ее органы прекратили свою деятельность «с 1 января 2015 года» в соответствии с одноименным Договором от 10 октября 2014 года (п. 1 ст. 1 Договора о прекращении деятельности Евразийского экономического союза). Вместе с тем нельзя не отметить юридический нюанс в прекращении их деятельности.

Положения Договора сформулированы таким образом, что прекращение деятельности Сообщества, его органов, а также действия ряда международных договоров, заключенных в рамках ЕврАзЭС и указанных в приложении 1 к Договору о прекращении, наступает с момента вступления Договора о прекращении в силу. Согласно ст. 6 Договора Договор вступает в силу с даты получения депозитарием (интеграционным комитетом ЕврАзЭС) последнего письменного уведомления о выполнении сторонами внутригосударственных процедур.

По истечении десяти календарных дней с даты его подписания договора и до момента вступления в силу Договор о прекращении ЕврАзЭС временно применяется (п. 1 ст. 6). Деятельность органов, а также действие перечня договоров (49 международных соглашений), указанных в Приложении 1, до момента вступления его в силу приостанавливается.

Ратификационные действия со стороны 5 государств-участников ЕвразЭС выглядят следующим образом: Республика Казахстан ратифицировала 24.12.2014 г. (Закон № 266-V)¹²³, Республика Беларусь ратифицировала 29.12.2014 г. (Законом № 219-З)¹²⁴, Российская Федерация ратифицировала Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 1-ФЗ¹²⁵. Кыргызская Республика приняла соответствующий закон о ратификации 18 февраля 2015 года¹²⁶. Информации о выполнении Таджикистаном внутригосударственных процедур в отношении Договора о прекращении нет.

2.6.2. Евразийский экономический союз: институциональная структура и формирование общего рынка

29 мая 2014 г. на заседании Высшего Евразийского экономического совета в г. Астане президентами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе. Это ознаменовало новый этап в развитии евразийской экономической интеграции – создание экономического союза.

Договор вступил в силу 1 января 2015 г. для Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации. Со 2 января 2015 года Договор действует для Республики Армения, для Кыргызстана – с 12 августа 2015 года.

Что касается институциональной структуры ЕАЭС, то органами Союза определены Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия и Суд ЕАЭС.

В состав Высшего совета входят главы государств-членов (ст. 10 ДЕАЭС). Высший совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза (ст. 12). И решения, и распоряжения Высшего совета принимаются консенсусом. Решения Высшего совета, связанные с прекращением членства государства

¹²³ Справка о Договоре о прекращении деятельности Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] Параграф Юрист, 2016.

¹²⁴ Справка о Договоре о прекращении деятельности Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] Консультант Плюс Беларусь, 2016.

¹²⁵ Справка о Договоре прекращении деятельности Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] Консультант Плюс Россия, 2016.

¹²⁶ Официальный сайт Президента Кыргызской Республики [Электронный ресурс] Вид доступа : http://www.president.kg/ru/news/zakony/5565_ratifitsirovan_dogovor_o_prekraschenii_deyatelnosti_evraziyskogo_ekonomicheskogo_soobshchestva/. – Время доступа : 01.08.2016.

члена в Союзе, принимаются по принципу «консенсус минус голос государства-члена, уведомившего о своем намерении прекратить свое членство в Союзе».

Норма о принятии решения о прекращении членства иногда воспринимается не совсем верно, происходит смешение понятий «выход из договора» и «прекращение членства». В Договоре употребляется как термин «прекращение членства», так и термин «выход из Договора». Пункт 4 ст. 118 ДЕАЭС указывает, что «выход из настоящего Договора автоматически влечет прекращение членства в Союзе и выход из международных договоров в рамках Союза». Определение «государство-член», данное в ст. 2 ДЕАЭС, отождествляет членство в Союзе и участие в Договоре: «государства-члены» – государства, являющиеся членами Союза и Сторонами настоящего Договора». Вступление договора в силу означает начало членства в Союзе, прекращение действия договора – прекращение членства в Союзе. Прекращение действия Договора может быть совершено только в отношении всего договора. Таким образом, выход из договора влечет автоматическое прекращение членства. Иных оснований прекращения членства Договором не предусмотрено. Международному праву известны другие основания прекращения членства, помимо добровольного выхода из учредительного договора: автоматическое прекращение членства, исключение, прекращение существования какого-либо из субъектов (организации или государства).

Так, В. А. Мулюкова пишет: «Статья 118 Договора определяет все процедурные вопросы, связанные с выходом, который может быть практически осуществлен в течение 12 месяцев и только при условии урегулирования всех финансовых и обязательственных вопросов»¹²⁷. Полагаем, такой комментарий к Договору все же требует уточнения. Во-первых, не все процедурные вопросы урегулированы ст. 118, во-вторых, момент выхода определяется истечением 12 месяцев с даты получения депозитарием договора уведомления о выходе. Наконец, при этом выход отнюдь не обусловлен урегулированием обязательственных вопросов, и не стоит последовательно к разрешению финансовых.

¹²⁷ Мулюкова, В. А. Евразийский экономический союз как международная региональная организация / В. А. Мулюкова. – ЕврАзЮЖ. – 2014. – № 12. [Электронный ресурс]. – Вид доступа: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=6895:-12-79-2014-1&catid=466:-12-79-2014-&Itemid=785. – Дата доступа : 01.09.2015.

Статьей 118 Договора, расположенной в заключительных положениях Договора и применимой без изъятий, установлено, что любое государство-член вправе выйти из Договора. Данная статья, действительно регулирующая вопросы выхода, указывает на классические подходы к выходу из международного договора: действие договора в отношении этого государства прекращается по истечении 12 месяцев с даты получения депозитарием такого уведомления. Обязательство урегулировать финансовые (и только) вопросы объективно и закономерно и не ставит вопрос о выходе в зависимости от его предварительного или последующего урегулирования. Выход наступает при соблюдении лишь 2 условий: наличия письменного уведомления и истечения определенного договором срока с момента его получения. В то же время обязательство урегулирования финансовых вопросов остается в силе, несмотря на выход государства из договора, вплоть до его полного выполнения, что также характерно для ситуаций выхода из договоров, учреждающих международную организацию.

Очевидно, что урегулирование финансовых вопросов должно быть облечено в некую процессуально-правовую форму. Так, в п. 3 ст. 118 указано, что должно быть принято решение о начале процесса урегулирования, решение это должно быть принято на самом высшем уровне – в Высшем совете. Такое решение Высшего совета – не решение о выходе и не его санкционирование, а именно формализация процесса урегулирования отдельных вопросов, не влияющих юридически на факт выхода. Именно поэтому в ст. 13 Договора порядок принятия решений Высшим советом относительно прекращения членства сформулирован через «консенсус минус голос». Данная норма означает лишь одно в отношении выхода из договора: принятие решения Высшим советом о начале процедуры урегулирования финансовых вопросов принимается по правилу «консенсус-минус голос».

С одной стороны, весьма положительно, что на уровне договора обозначена процедура такого вопроса, который фактически уже может находиться вне юридических рамок Союза. С другой стороны, никак не обозначены ни регламент, ни сроки проведения переговоров или иных способов урегулирования финансовых вопросов, что на практике предоставляет сторонам достаточно широкую свободу действий и не ограничивает государство, нотифицировавшее о выходе либо уже вышедшее из договора и Союза, вести

переговоры или осуществлять иные способы мирного урегулирования финансовых вопросов какими-либо рамками, помимо общих международно-правовых обязательств.

Еще одним органом, формируемым на межгосударственной основе и принимающем решения (и распоряжения) на основе консенсуса является Межправительственный совет. Он состоит из глав правительств государств-членов. В. Л. Толстых указывает на нецелесообразность и нечеткость с точки зрения коммунитарного, международного и национального права создание двух межгосударственных органов – межправительственного и между главами государств – и предлагает в качестве образца модель Европейского совета как единственного межгосударственного органа.¹²⁸ Меж тем такое утверждение не совсем верное: Европейский совет не единственный межгосударственный орган, а в формациях выступает Совет ЕС. Можем предположить, что помимо того, что структура органов, состоящая из глав правительств и глав государств, традиционна для постсоветского пространства (СНГ, ЕврАзЭС), есть и особенности распределения компетенций между Высшим советом и Межгоссоветом.

Евразийская экономическая комиссия является постоянно действующим регулирующим органом Союза и состоит из Совета и Коллегии. Совет Комиссии не является наднациональным ни по составу, ни по способам создания норм. Он формируется из представителей государств. Акты Совета ЕЭК принимаются консенсусом: при отсутствии согласия хотя бы одного из членов Совета решение считается непринятым.

Наднациональной структурой в ЕЭК является Коллегия, формируется из независимых членов, которые «при осуществлении своих полномочий независимы от государственных органов и должностных лиц государств-членов и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или официальных лиц государств-членов» (п. 34). Ее численный состав и распределение обязанностей между членами определяются решением Высшего совета.

Коллегия Комиссии осуществляет достаточно широкий спектр полномочий. Она, равно как и Совет, наделена правом принятия решений, распоряжений и рекомендаций. Однако в отличие

¹²⁸ Толстых, В. Л. Проблемы евразийской интеграции // [Электронный ресурс] http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7279:2015-04-23-05-47-53&catid=99:2010-06-02-08-56-30. – Дата доступа: 12.07.2016.

от Совета Коллегия может принимать решения квалифицированным большинством (за исключением особо чувствительных вопросов, по которым в соответствии с решениями Высшего совета требуется консенсус).

Регламентом работы ЕЭК, утвержденным решением Высшего Евразийского экономического совета № 98 от 23 декабря 2014 года, установлен перечень вопросов, по которым решения Коллегии принимаются консенсусом¹²⁹. К вопросам, по которым Коллегия должна добиться единогласия, отнесены вопросы, связанные в первую очередь с унификацией регулирования в отраслях, отнесенных к ведению Союза, а также с осуществлением международных контактов Евразийской экономической комиссией. В отличие от Высшего совета и Межправительственного совета, правовая природа решений которых была изменена в соответствии с Договором о Союзе, решения Комиссии таможенного союза и Евразийской экономической комиссии, принятые ранее, до 1 января 2015 года, имели обязательный характер и подлежали непосредственному применению в государствах-членах.

Сама Евразийская экономическая комиссия является правопреемником Комиссии Таможенного союза и функционировавшей в рамках ЕвразЭС до 1 января 2015 года Евразийской экономической комиссии, вплоть до сохранения действующими членами Коллегии своего состава и полномочий до окончания их срока в 2016 году. К числу важных изменившихся формулировок, означающих расширение полномочий Комиссии, следует отнести, в частности, изменения, связанные с переходом от «таможенного администрирования» к «таможенному регулированию».

Несмотря на то, что создание ЕАЭС стало итогом предыдущих этапов интеграции, кодификации достижений в рамках таможенного союза и ЕЭП, в Договоре и приложениях тем не менее содержится довольно много изъятий. Так, Договор предусматривает, что в ряде наиболее чувствительных отраслей экономики формирование общего рынка ЕАЭС будет осуществляться поэтапно. В частности, общие рынки нефти, нефтепродуктов и газа в рамках ЕАЭС начнут функционировать не позднее 2025 г., общий рынок электроэнергетики – к 2019 г., лекарств и медицинских изделий – к 2017 г. Формально все эти изъятия и отложенные меры

¹²⁹ О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс] : [Решение Высшего Евразийского экономического совета от 18.11.2011 № 1 (ред. от 23.12.2014)] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

не противоречат с точки зрения срока их действия правилам ВТО, указывающим на возможность 10-летнего периода изъятий и исключений с начала действия РТА. На практике Союз сталкивается с гораздо большим объемом правоприменительных трудностей в сфере функционирования действительно общего рынка, нежели это зафиксировано в документах.

И все же на сегодняшний день ЕАЭС может быть наиболее эффективным инструментом региональной интеграции в евразийском регионе исходя уже из своего статуса, правотворческих и контрольных полномочий. Это международная организация, обладающая всеми признаками таковой. Кроме того, она является организацией интеграционного типа, поскольку отвечает большинству критериев такой организации: обладает наднациональными полномочиями, имеет особые цели и задачи создания единого пространства, отдельные акты ее органов обладают прямым действием на территории государств-участников и проч. Т.Н. Нешатаева отмечает, «ЕАЭС относится к организациям наднационального типа, так как согласно ст. 3 и 5 проекта Договора о ЕАЭС обладает компетенцией, переданной ему государствами-членами для осуществления в ряде областей единой политики. В сферах, относящихся к единой политике, органы Союза принимают обязательные для государств-членов акты, которые согласно ст. 19 Статута Суда ЕврАзЭС подлежат оспариванию в Суде ЕврАзЭС по заявлению юридических и физических лиц, чьи права и интересы были нарушены такими актами».

Являясь производным субъектом международного права, ЕАЭС обладает тем объемом правоспособности, которым ее наделили государства-учредители. Положения об объеме компетенции нашли отражение в учредительном акте уже в первых статьях. В отличие от учредительных актов ЕС в редакции Лиссабонского договора в Договоре о ЕАЭС нет статей-лазеек, позволяющих выводить подразумеваемую или имманентную компетенцию.

ДЕАЭС устанавливает предельно строго: Союз наделяется компетенцией в пределах и объемах, установленных Договором и международными договорами в рамках Союза (ст. 3, ст. 5 Договора о ЕАЭС). В компетенцию Суда ЕАЭС согласно п. 42 Статуса не входит наделение органов Союза дополнительной компетенцией. Однако в Договоре не достаточно ясно регламентировано разграничение компетенции. Как полагают Шумилов В. М., Боклан Д. С. и Лифшиц И. М., она устанавливается в зависимости от видов политики – скоординированной, согласованной, единой, которые, опять

же, проводятся «в пределах и объемах», установленных Договором и международными договорами в рамках Союза (п. 2 ст. 5). В иных сферах государства-члены «стремятся» к осуществлению скоординированной или согласованной политики в соответствии с основными принципами и целями Союза. Таким образом, есть сферы, в которых согласованная политика проводится обязательно, а в остальных сферах – такая политика желательна. Как свидетельствует практика функционирования региональных объединений, зачастую именно эти вопросы – разграничение компетенции – становятся источником разногласий.

Объем исключительной и совместной компетенции не вполне соответствует заявленному этапу интеграции – экономическому союзу, а в отдельных моментах только отражает уже достигнутый уровень – таможенный союз. Несмотря на то, что появились такие статьи как «внутренний рынок» (ст. 28), «исключения из порядка функционирования внутреннего рынка» (ст. 29), они не приносят ясности, кто и как отвечает за реализацию идеи внутреннего рынка, это может быть достигнуто только путем толкования полномочий, функций и порядка деятельности конкретных органов Союза.

Важно, что Договор закрепил формулу «Союз принимает меры по обеспечению функционирования внутреннего рынка» (п. 1 ст. 28), но принципиально неверно включение положений о внутреннем рынке как частных норм в раздел «Функционирование Таможенного союза». Напротив, единый внутренний рынок как «пространство, в котором... обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов» включает в себя в качестве своей первоосновы таможенный союз. Именно в таможенном союзе происходит снятие тарифных и нетарифных барьеров и создание Единого таможенного тарифа, как и иных единых мер регулирования внешней торговли товарами с третьими странами, что позволяет в дальнейшем формировать рынок свободного движения товаров, к которому затем добавляются и иные факторы – лица, услуги, капитал.

К слову, в Договоре о функционировании Европейского союза глава «Таможенный союз» включена в раздел о свободе передвижения товаров, следующий за общими положениями о внутреннем рынке.

Исходя из такого перевернутого понимания сущности внутреннего рынка может возникнуть и неверное толкование функцио-

нала органов Союза, когда в итоге конкретные полномочия по формированию внутреннего рынка в полном смысле этого слова, а не только таможенного союза, не зафиксированы.

Отдельные положения по формированию рынка вообще «выпадают» из сферы Союза, некоторые положения сформулированы противоречиво. Так, согласно п. 45 Протокола о торговле услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций (Приложение № 16 к Договору о ЕАЭС) «ничто ... не препятствует государствам-членам заключать с третьими государствами международные соглашения об экономической интеграции» по вопросам торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций, поскольку «государства-члены самостоятельно определяют свою внешнеторговую политику в отношении торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций с третьими государствами». Единственным условием при этом является предоставление РНБ другим участникам (ч. 2 п. 45) и уведомление других государств о заключении такого соглашения в течение 1 месяца (п. 47). В то же время ст. 38 Договора о ЕАЭС предписывает несколько иной порядок в отношении внешней торговли именно услугами: «государства осуществляют координацию в сфере торговли услугами с третьими сторонами», «осуществление координации не означает наднациональной компетенции Союза в этой сфере».

Для сравнения в Европейском союзе к исключительной компетенции отнесены такие сферы как таможенный союз, установление правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка, денежная политика в отношении государств-членов, денежной единицей которых является евро, сохранение морских биологических ресурсов в рамках общей политики в отношении рыболовства, общая торговая политика (п. 1 ст. 3 ДФЕС). Союз также располагает исключительной компетенцией по заключению международных соглашений, когда такое заключение предусмотрено в законодательных актах Союза, когда оно необходимо, чтобы обеспечить возможность Союзу реализовать свою внутреннюю компетенцию, или в той мере, в какой оно способно затрагивать общие правила или изменять их действие (п. 2 ст. 3 ДФЕС). Сферы внутреннего рынка в остальной части относятся к совместной компетенции (пп. а п. 2 ст. 4 ДФЕС).

Формирование свободного рынка движения трудящихся также имеет свои особенности. На постсоветском пространстве ин-

теграционное (постдезинтеграционное) движение сразу начиналось не только как экономически обоснованный проект, но и гуманитарно-ориентированный, социальный. Многие наработки в том, что касается свободного передвижения, были сформированы в рамках СНГ, Союзного государства. Прослеживается тенденция совмещения политики открытого рынка рабочей силы как фактора экономического взаимодействия и роста и гуманитарно-ориентированного направления деятельности интеграционного объединения посредством предоставления полного права свободы передвижения всем гражданам государств-участников Союза.

В настоящее время в Договоре о ЕАЭС предусмотрено, что государства осуществляют согласованную политику и метод взаимодействия в этой сфере можно определить как международно-правовой. Свобода трудовой миграции предусматривает среди прочего запрет на защитные меры в отношении национальных рынков труда. Исключения могут быть сделаны в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания (ч. 1 п. 3 ст. 97 ДЕАЭС). Это первый вид исключений – по критерию целевой обоснованности, имеющий предметные вариации.

Во-вторых, в отношении занятий педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельностью также есть ограничения: необходимо пройти установленную законодательством государства трудоустройства процедуру признания документов об образовании. Особую значимость этих профессий понять можно, но вот отсылка к национальным полномочиям в отношении процедуры признания никак не увязывается с высокоинтеграционным этапом экономического союза, так как по существу процедура нострификации применима для любого лица третьего государства, поэтому эти сферы тоже относятся таким образом к изъятиям. Второй критерий исключений из свободы передвижения рабочей силы – принадлежность к определенному виду профессии.

Также, довольно строгим представляются требования при смене места трудоустройства: во-первых, с момента въезда должно пройти не менее 90 дней (т. е. 3 месяца на работе надо продержаться во чтобы то ни стало, иначе в случае расторжения договора придется выехать), во-вторых, поиск новой работы не должен за-

тянуться более чем на 15 дней (именно столько дается на заключение нового трудового или гражданско-правового договора) (п. 9 ст. 97 ДЕАЭС).

Из положительного регулирования вопросов трудоустройства в ДЕАЭС следует отметить распространение положений не только непосредственно на трудовые отношения, но и аналогичные им гражданско-правовые.

Таким образом, можно констатировать, что формирование экономического союза в евразийском регионе – на сегодняшний день обусловлено многими изъятиями из свобод рынка. Во многом это объяснимо «осторожностью» норм, заложенных в учредительных актах. Каким образом право может стать инструментом продвижения интеграции, мы рассмотрим в следующей главе.

Глава 3

Право как инструмент региональной интеграции

3.1. Методология права региональной интеграции: консенсуальность v. наднациональность?

В главе первой мы тезисно обозначили, что интеграция имеет свой особый метод правового регулирования. Рассмотрим подробнее, каковы особенности методов взаимодействия в рамках интеграционного образования и почему необходимо построение научно обоснованной методологии правового обеспечения региональной интеграции.

Вопрос о методологии, а не просто о правовом методе интеграции нами поставлен не случайно. Недостаточно указать на особенность метода интеграции – путем сопоставления эмпирического материала можно совершенно точно определить, что интеграции действительно присущ свой, специфический метод правового регулирования, и интеграционная система не довольствуется классическими методами взаимодействия субъектов и регулирования правоотношений. Но понимание, почему такой метод (методы) необходимы, может быть достигнуто только в процессе познания концептуальных основ, категорий, принципов, сущности интеграционных процессов. Особенности воздействия способа на предмет регулирования (что и составляет метод) могут быть проанализированы только при соответствующем анализе самого предмета и выстраивании парадигмы существования этого предмета в реальности.

«Вне зависимости от области применения, метод может рассматриваться как совокупность приемов и способов достижения конкретной цели»¹³⁰. Согласимся с данным утверждением, поскольку очевидна прямая зависимость *«как воздействовать»* – *«для чего воздействовать»*. Не меньшую значимость при выборе метода воздействия играют и такие факторы, как юридическое положение субъектов права – *«на кого воздействовать»*.

Известный теоретик права С. С. Алексеев к вышеизложенному добавляет и критерии характера правовой защиты, основания возникновения, изменения и прекращения правоотношения¹³¹, но относит их к вторичным. В международных и интеграционных

¹³⁰ Сорокина, Ю. В. Метод правового регулирования как проявление сущностных свойств права / Ю. В. Сорокина // Вопросы рос. и между. права. – 2011. – № 1. – С. 8–32. – с. 32.

¹³¹ Алексеев, С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права. – М., 1961. – 187 с.

правоотношениях их также можно охарактеризовать как влияющие на особенности метода правового регулирования. С учетом того, что в интеграционных правоотношениях четко выражены несколько вариаций правоотношений (государство–государство, государство–интеграционное объединение, государство–частное лицо, частное лицо–частное лицо), то и методология будет гораздо шире и многообразнее.

Цель и субъект (его правовое положение) играют главную роль при определении того, каков будет метод правового воздействия. Важно как положение субъекта, создающего норму (для характеристики правовых оснований возникновения правоотношений), так и субъекта, к которому данная норма применяется (правовое положение субъекта воздействия). Для интеграционной системы права, реагирующей единое пространство, важно, каковы правовые последствия такого воздействия и обеспечивается ли эффективная и равная реализация заданного правового регулирования.

Основной метод международного права – консенсуальный, поскольку общепризнана согласительная природа современного международного права. Это определенное согласие некоторого круга государств, иных субъектов международного права о том, как должны развиваться международные отношения и какие обязательства (права и обязанности) в связи с этим они будут нести. Отношения субъектов носят явно выраженный координационный характер. Это связано с особым статусом основных субъектов международного права – суверенным и равным. *Par in parem non habet jurisdictionem* – в публичной сфере это правило не меняется уже столетия. Принцип суверенного равенства установлен Уставом ООН в качестве базиса развития современных международных отношений.

Консенсуальный метод правового регулирования международных отношений выражается в создании традиционных основных источников международного права, которые носят обязательный характер для субъектов. Традиционно существуют договорные регуляторы, обязательные для государств, в них участвующих, обычное право.

Причем императивных норм в международном праве (те, которые субъекты не могут изменить даже при взаимном согласии) относительно немного. В основном речь идет о диспозитивных нормах. Вместе с тем, нормы *jus cogens* (императивные нормы) «являются единственным источником, в отношении которого неприме-

ним общий принцип добровольности принятия на себя государствами международных обязательств»¹³². Согласно ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Императивные нормы характеризуются особой значимостью защищаемого ими интереса для всего мирового сообщества.

Международно-правовые обязательные к исполнению нормы могут создаваться и в рамках организации, и под эгидой организации, но сами международные организации по общему правилу не создают для государств международных обязательств. Международные организации создают акты рекомендательного, а не обязательного характера. Некоторые исключения касаются, например, актов Совета Безопасности ООН, прозелитных норм, технических стандартов, создаваемых в отдельных сферах (например, в воздушных перевозках – ИКАО), внутреннего права организаций. Цель создания таких норм – обеспечение всеобщей безопасности, предотвращение угрозы миру, либо создание унифицированных технико-правовых режимов либо, если речь идет о внутреннем праве организации, внутренняя направленность создаваемой нормы на самого создающего субъекта. Все это оправдывает отклонение от координирующего метода создания международно-правовой нормы в сторону метода субординационного.

Интеграция не ограничивается классическими механизмами международно-правового сотрудничества и нуждается в собственных механизмах, обеспечивающих эффективное правовое регулирование. Интеграция наравне с договорным регулированием задействует и метод субординации – регулирование, не согласованное государствами, а выработанное специальными органами или организациями.

В рамках интеграционной правовой системы на определенном этапе начинают формироваться нормы, обязательные для гос-

¹³² Ключня, А. Ю. Соотношение императивных норм международного права и обязательств *erga omnes*, А. Ю. Ключня / [Электронный ресурс] Вид доступа: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=4461:-erga-omnes&catid=116:2011-09-19-12-34-31&Itemid=1. – Дата доступа : 01.06.2016.

ударств, но не разрабатываемые ими напрямую. Такой процесс может выражаться как в создании нормы специальным субъектом – наднациональным органом, либо в создании норм межгосударственным органом, но с применением интеграционных методов. Главное, что в отношении таких источников отсутствует характерный, всенепременный атрибут международного нормотворчества – непосредственное согласование волей субъектов. При этом национальный правопорядок в определенных сферах подчинен правопорядку интеграционному, и в пределах юрисдикции интеграционное право действует напрямую в отношении государств, физических и юридических лиц. Особенности такого правового воздействия свидетельствуют не просто о включении субординационного воздействия, но и характеризуются элементами наднациональности.

Такая тенденция объективно обусловлена целью и субъектом. Цель интеграции – достижение гомогенного в той или иной области пространства. Единое пространство (таможенное, экономическое, валютное и проч.) должно обеспечиваться единообразным унифицированным режимом. В противном случае чистого положительного мультиплицирующего эффекта интеграции не будет (как это показано на схеме 2 в главе первой).

Единообразные правовые инструменты наиболее эффективно создаются только при наличии соответствующих органов. Такие органы должны обладать функциями и полномочиями, которые позволяют:

- снять все противоречия на этапе согласования нормы и максимально соответствовать ожиданиям и интересам всех участвующих в ее разработке и принятии государств;

- обеспечить направленность этой нормы на реализацию целей и задач интеграции, то есть руководствоваться не только совокупностью интересов государств, но и интересом интегрирующегося сообщества;

- в дальнейшем гарантировать ее единообразное и эффективное применение (иметь в распоряжении механизмы контроля *post ante*, механизмы принуждения).

Исходя из такого объема функций соответствующие органы должны обладать определенной степенью наднациональности, которая будет определяться как уровнем (стадией) экономической интеграции, так и политической готовностью государств.

Теоретики права достаточно давно пришли к выводу, что палитра методов, применимых в реальности, гораздо шире и не

столь однозначна в выборе императивности или диспозитивности воздействия. Этот тезис в полной мере применим и к методологии международного и интеграционного права.

Выше мы показывали примеры, когда в международном праве происходит смещение в сторону субординационного метода, отклонение от классического межправительственного консенсуса. В интеграционном взаимодействии такой спектр еще шире, поскольку, во-первых, сложнее сама архитектура взаимодействия, межинституциональный баланс в системе. Во-вторых, сложнее взаимодействие системы интеграционной и национальной, происходит так называемая передача части полномочий на уровень интеграционного объединения.

Безусловно, степень смещения акцента от консенсуальности к наднациональности в методе правового регулирования будет вновь, как мы и описывали, зависеть от цели, которую нужно достичь в той или иной сфере интеграции, от категорий субъектов, задействованных в правоотношениях, ряда дополнительных факторов.

Межгосударственный метод – аналог консенсуальности в международном праве. Фактически речь идет о том, что интеграционные цели достигаются либо путем заключения и реализации международных договоров (назовем его межгосударственный договорной метод), либо принятием на консенсуальной основе актов органами международной организации, формируемыми представителями государств (на высшем уровне, уровне правительств, иных исполнительных компетентных органов; назовем такой метод межгосударственный недоговорной).

В межгосударственном методе нет ничего изначально не подходящего для целей интеграции, противоречащего ей, если это касается вопросов, которые не переданы на уровень исключительно интеграционного объединения, а, напротив, нуждаются в координации. Безусловно, передача полномочий с уровня национального регулирования на наднациональный в определенных сферах исключает дальнейшее использование межгосударственного метода в этих сферах (сфера исключительной компетенции), если государства не договорятся об ином в той же форме и на том же уровне, как и при передаче полномочий на наднациональный уровень.

Межгосударственный недоговорной метод будет действенным только при условии закрепления обязательности таких актов (решений) и максимально полного механизма их реализации, в том числе судебных и иных юрисдикционных гарантий.

Попыткой широкого применения межгосударственного метода обоих видов была постдезинтеграционная модель интеграции в рамках СНГ. Правовой основой межгосударственных отношений в рамках данной организации стали многосторонние и двусторонние соглашения в различных областях взаимоотношений государств-членов, как это и было зафиксировано в ст. 5 Устава СНГ. Основной проблемой в этом вопросе стало не только и не столько длительность сроков разработки таких актов и необходимость прохождения внутригосударственных процедур, как сроков имплементационных действий и контроль за их эффективным выполнением. По мнению ученых и практиков, решением могло бы стать введение ускоренного порядка прохождения договорами, заключаемыми в рамках СНГ, внутригосударственных процедур (приоритетный порядок, сжатые сроки)¹³³. Г. В. Симонян предлагал разработать и подписать общее соглашение, регулирующее порядок, сроки рассмотрения и ратификации заключенных договоров¹³⁴. В действительности, такой акт, но в иной правовой форме даже был принят, и на достаточно ранних этапах интеграции. Постановление «О процедуре ратификации многосторонних соглашений, заключаемых государствами-участниками СНГ» было принято еще в 1997 г. Советом Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ. Необходимость синхронизации вступления в силу межгосударственных договоров и соглашений, подписанных в рамках СНГ подчеркивалась и в Постановлении Совета Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ «О перспективах развития СНГ и роли Межпарламентской ассамблеи в его правовом обеспечении» 2000 года. Проблема была все та же – его рекомендательность, необязательность.

Этим объясняется и неудачный эксперимент в рамках СНГ с иным видом межгосударственного регулирования – межгосударственным недоговорным. И в теории, и на практике зачастую достаточно непросто было установить правовую природу принятого акта, следовательно, и его юридическую силу, и иерархию в системе актов СНГ.¹³⁵ Такая ситуация долгое время существовала в

¹³³ Шумский В. Н. Формирование нормативно-правовой базы СНГ // Журнал российского права. 1998. № 9. С. 45.

¹³⁴ Симонян Г. В. К вопросу о механизме обеспечения исполнения межгосударственных (межправительственных) соглашений государствами — участниками Содружества Независимых Государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 1. С. 9.

¹³⁵ Барковский, И. А. Особенности правовых актов Содружества Независимых Государств / Белорусс. журн. межд. права и межд. отнош. – 2004. – № 4 [Электронный ресурс] Вид доступа: <http://evolutio.info/content/view/710/55/>. – Дата доступа: 08.08.2016.

СНГ: принятие решений осуществлялось не на договорной основе, а посредством актов органов СНГ. Впоследствии они все равно нуждались в процедурах одобрения со стороны государств, осуществляемых как если бы это были международные договоры, статус которых такие решения впоследствии и приобретали.

Не последнюю роль в выборе метода правового регулирования играет и правосознание, особенности правовой культуры субъекта. Так, интеграция в Азии продвигается хотя и медленно, но уверенно, при этом предпочтение отдается отнюдь не наднациональному методу регулированию и даже не всегда договорному. Весьма распространенным является метод мягкого интеграционного воздействия, политических договоренностей, а также интеграции «снизу». Для этих целей очевидно более эффективным является не метод жесткого регулирования, а гибкие средства – декларации, межпарламентское сотрудничество, в производственной сфере – создание агропромышленных комплексов, трансграничных «треугольников роста». И все это – при относительно слабо выраженной динамике межгосударственной интеграции. Иными словами, на уровне межгосударственном задействован вовсе и не метод правового регулирования, а квази-правовой метод координации и консультаций. Следует признать, однако, что юридическая оболочка все же существует, но не общая межгосударственная, а, например, трансграничная – создание режима интеграционного взаимодействия отдельных регионов, секторальная интеграционная модель – в отдельных экономических вопросах, где используются как вполне традиционные методы правового регулирования, так и неформальные. По мнению Е. Я. Араповой, неформальные объединения функционируют наравне с формальными интеграционными образованиями, что, свидетельствует о появлении совершенно новой и еще слабо изученной интеграционной модели¹³⁶.

Основное отличие межгосударственного и интеграционного метода состоит не столько в субъекте принятия как таковом, но и в механизме принятия решения этим субъектом и механизме его последующего исполнения.

Субъект принятия решения, который формируется из представителей государств, действующих от имени государств, в их интересах – это межгосударственный орган, а не наднациональный.

¹³⁶ Арапова, Е. Я. Экономическая интеграция в Восточноазиатском регионе: ретроспективный анализ и будущие возможности. – М. : Проспект, 2015. – 224 с.

Межгосударственный орган также может использовать по сути интеграционный метод регулирования в тех случаях, когда речь идет о принятии обязательного для всех решения не единогласно, а большинством – квалифицированным, простым и т. п. и которое обеспечено механизмом исполнения.

Если речь идет об органе, формируемом не из представителей государств-членов, а в качестве служащих международной организации интеграционного типа, независимых в принятии решения, очевидно, что метод будет использован не межгосударственный, не требующий консенсуса государств. Однако и такие решения должны быть обеспечены изначально механизмом имплементации, не завязанном на выражении дополнительного согласия государств его исполнять, в противном случае он ничем не будет отличаться от межгосударственного метода.

Практика Европейского союза показывает, что при интеграции происходит постепенный переход от традиционного межгосударственного метода регулирования к регулированию методами межгосударственной интеграции, обладающими различной степенью жесткости, императивности, построенными на различных механизмах балансировки наднационального и государственного в интеграционном сообществе.

В иных сообществах метод коммунитарный либо иные интеграционные методы задействованы не столь успешно. Чаще используется межгосударственный консенсуальный метод, однако есть примеры использования различных вариаций интеграционных методов.

3.2. Методы правового регулирования интеграции в Европейском союзе

Х. Уоллес предлагает следующую типологию управления в целом в ЕС:

- 1) метод сообщества (коммунитарный метод);
- 2) регуляторный метод;
- 3) интенсивный межправительственный метод;
- 4) метод многоуровневого управления;
- 5) политика координации и бенчмаркинг¹³⁷.

¹³⁷ Ломакина, И. С. Открытый метод координации как новая форма управления: особенности, характеристики, перспективы применения / И. С. Ломакина // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – Вып. 6 : Сер. Гуманитар. науки. Калининград : Изд-во РГУ им. И. Канта. 2010. – С. 106–116. – с. 106.

Как отмечает по этому поводу И. С. Ломакина, все кроме последнего метода опираются на директивы, регламенты и юридически обязательные решения, а второй – четвертый можно рассматривать как варианты первого. Пятый метод опирается на рекомендации и мнения Совета ЕС, Европейского совета и Комиссии и применяется в новых областях политики. В этом смысле бенчмаркинг не относится к методам правового регулирования, хотя и является методом управления интеграционными процессами, методом мягкой интеграции. Разница же в перечисленных выше первом-четвертом методах, на наш взгляд, имеется. Попытаемся представить свое видение методов правового регулирования интеграции в ЕС.

По субъекту создания и степени преобладания консенсусального или субординационного в принятии правовых решений в ЕС мы различаем коммунитарный (наднациональный) метод, метод открытой координации, межгосударственный (консенсуальный) метод¹³⁸.

Как показывает практика ЕС, очень часто заключение международных договоров предшествовало разработке наднациональных актов – регламентов, директив. Например, изначально в рамках ЕС были разработаны и действовали Брюссельская конвенция о юрисдикции, признании и исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам 1968 года, которую затем заменил регламент Брюссель-1 (в 2015 году уже была его ревизия по результатам правоприменительной практики), Римская конвенция о праве, применимом к договорным обязательствам 1980 года, вместо которой был принят и действует Регламент Рим-1 (в дальнейшем вступил в силу и Регламент Рим-II «О праве, подлежащем применению к внедоговорным обязательствам»). В регламенты трансформировались и международные соглашения в сфере банкротства, о вручении официальных повесток по трансграничным гражданским и торговым делам, о юрисдикции, признании и исполнении судебных решений по семейным делам, включая ответственность родителей за общих детей, о юрисдикции, признании и исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам.

Коммунитарный метод был разработан Ж. Монне. Его цель в действительности заключается не в том, чтобы прийти к феде-

¹³⁸ В английском языке используется термин «intergovernmental» – буквально – «межправительственный». Однако во избежание неточностей восприятия такой категории в русском языке мы используем термин «межгосударственный».

ральному типу управления и передаче полномочий на уровень такой федеративной надстройки (в идеале к которой, согласно Ж. Монне, надо стремиться – см. учение федералистов в главе первой). Он направлен на эффективное решение тех проблем, которые государства не могут решить по отдельности, и, следовательно, в улучшении качества жизни граждан независимо от государства гражданства и места проживания в ЕС («слияние неотъемлемых интересов»). Соответственно, необходимо объединение народов Европы в рамках такой единой организации, которая наделена реальными властными полномочиями по созданию и реализации норм. «Государства не исчезают, но уступают определенную (со временем все увеличивающуюся) часть своих суверенных прав надгосударственным институтам, облеченным всеми функциями публичной власти: законодательными, исполнительными и судебными (юрисдикционными). Таким образом, создается новый, наднациональный «этаж» политической власти, который, подобно государству, должен стремиться к формированию «общего блага», но уже не для одного, а для многих народов сразу»¹³⁹.

Коммунитарный метод является главным в отношении сферы исключительной компетенции ЕС. Исключительная компетенция касается вопросов, которые критически важны для свободной торговли, таможенного союза, единого экономического пространства, в дальнейшем – экономического союза и должны регулироваться не просто единообразно, а именно единым актом, иметь одни и те же средства правовой защиты исполнения такой нормы. Пределы «исключительности» устанавливают государства. Однако даже если проанализировать столь «продвинутой» интеграцию, становится очевидно, что передача полномочий происходит только в четко определенных сферах, весьма инструментальных для интеграции – тех вопросов *sine qua non* образование единого пространства движения факторов производства (например, вопросы таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, конкуренции). В остальных сферах коммунитарный метод применялся с попеременным успехом. Его применение значительно зависит от перераспределения компетенции ЕС в тех или иных сферах, которое, в свою очередь, зависит от ряда базовых принципов

¹³⁹ Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии : учеб. пособие / под ред. С. Ю. Кашкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 151 с. – С. 14.

функционирования ЕС, заложенных в учредительных актах (принцип наделения компетенцией, принцип субсидиарности и принцип пропорциональности) и развитых в практике правоприменения.

Согласно изданию Европейской Комиссии, «коммунитарный метод» призван обеспечить транспарентность, демократичность и эффективность функционирования ЕС. Он основан на институциональном треугольнике: Еврокомиссия, Европарламент, Совет ЕС. Важные черты такого метода, по мнению Комиссии следующие: Комиссия имеет практически монополию на законодательную инициативу, в Совете ЕС широко применяется голосование квалифицированным большинством, у Парламента, избираемого прямыми выборами, полномочия по принятию актов (по меньшей мере консультативная функция), единообразие права обеспечивается Судом ЕС, при этом Комиссия обязательно имеет право обращения в Суд, так как является «хранителем» Договоров¹⁴⁰. Практически все эти положения сейчас в Лиссабонском договоре реализованы в различной степени в зависимости от сферы интеграции.

Следует отметить, что в долиссабонский период и постлиссабонский период коммунитарный метод применялся в различных вариантах. В теории мы выделяем ограниченный и неограниченный варианты данного метода. Анализ применения коммунитарного метода в ЕС позволяет нам говорить, что на практике доля или уровень и стадия вмешательства, контроля со стороны государств и иных акторов – представителей предпринимательских кругов, граждан и проч. – за действиями наднационального регулятора разнятся, но не исчезают полностью. Даже в ситуации жесткого наднационального регулирования сохраняется контроль со стороны государств и других акторов.

Законодательная процедура в ЕС в результате такого многогранного подхода очень сложная, начиная с выбора формы акта, в которой будет выражено регулирование и заканчивая видом процедуры. Основные акты принимаются в законодательной процедуре совместно Советом ЕС и Европарламентом с различной долей участия. При этом необходимо понимать, что Совет ЕС – не наднациональный орган, а орган политический, межгосударственный, где процедура голосования и распределения голосов завязана на

¹⁴⁰ Explanatory note on the “Community method” : Memo/02/102 ; Brussels 22 May 2002/ [electronic resource] Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-02-102_en.htm. = date of access : 01.03.2016.

несколько критериев (правило двойного большинства), а Европарламент – представительный орган, избираемый прямыми выборами, где распределение голосов также построено с учетом нескольких критериев (принцип обратной пропорциональности).

Однако огромное количество актов принимается и на уровне подзаконном, когда Комиссия, наднациональный орган в чистом виде, фактически имплементирует и развивает положения законодательных актов Совета и Парламента, создавая новые обязательства для государств, либо реализует правотворческую функцию в рамках делегированных полномочий. Важно при этом подчеркнуть роль консультативных органов при подготовке правовых актов (ст. 304, 307 Договора о функционировании ЕС). Кроме того, предусмотрен механизм вовлечения социального партнера (союзов нанимателей и профсоюзов, предпринимателей) при подготовке актов, направленных на развитие соответствующей политики. Важность правотворческой деятельности Комиссии можно отразить на примере: Таможенный кодекс ЕС принят на уровне Регламента Совета Европы (межправительственный орган) в законодательной процедуре совместно с Парламентом, но Регламент по имплементации Таможенного кодекса, содержащий большой массив таможенных правил, принят на уровне наднациональной Комиссии в рамках делегированных полномочий.

Учредительные документы в редакции Лиссабонского договора устанавливают два вида законодательных процедур с участием Совета и Европарламента. Во-первых, обычную законодательную процедуру, которая заключается в принятии акта совместно Европейским парламентом и Советом ЕС по предложению Комиссии (ст. 289 Договора функционировании ЕС). Обычная законодательная процедура является аналогом процедуры совместного принятия решений, использовавшейся до вступления Лиссабонского договора в силу (бывшая ст. 251 Договора об учреждении Европейского сообщества).

Во-вторых, специальную законодательную процедуру, которая предполагает принятие акта Европарламентом при участии Совета ЕС, либо Советом ЕС при участии Европарламента. Комиссия при этом проявляет законодательную инициативу практически монопольно (в некоторых случаях право законодательной инициативы принадлежит Европейскому инвестиционному банку, Европейскому центральному банку, Европарламенту, Суду, есть право законодательной инициативы и у граждан в количестве не менее 1 млн граждан из значительного количества стран ЕС – ст. 11 Договора о Европейском союзе). Но не стоит забывать, что получив

предложение, Совет ЕС, как правило, направляет его в Комитет постоянных представителей, иногда – в специализированный комитет (например, Особый комитет по сельскому хозяйству или Политический комитет). Все вопросы повестки заседания Совета ЕС (исключение составляют вопросы, за подготовку которых отвечают специализированные комитеты) проходят экспертизу в Комитете постоянных представителей, если Совет ЕС (единогласно) или указанный Комитет (простым большинством) не примет иное решение. До заседания Совета ЕС, если Комитет постоянных представителей единогласно принимает решение включить предложение в повестку дня Совета ЕС, предложение может быть принято Советом ЕС без обсуждения. Если Совет ЕС возражает против принятия предложения, оно возвращается в Комитет постоянных представителей.

Комиссия также направляет предложение Европарламенту, где также готовится отчет и рассматривается в соответствующем парламентском комитете. Мнение Европарламента о предложении выражается путем голосования на пленарном заседании. Кроме того, в рамках соблюдения принципа субсидиарности Комиссия направляет законопроект и в национальные парламенты.

Мы видим на стадии уже законодательной инициативы реализацию принципа максимальной вовлеченности всех групп и равновесия их интересов. Наднациональный орган обладает очень широким объемом прав по предложению нового регулирования, однако они уравновешены рядом консультационных и обязательных процедур со стороны ненаднациональных органов, представляющих интересы различных групп.

Совет ЕС, играющий ключевую роль в принятии законодательных актов, не является наднациональным органом. Совет ЕС основывается на равноправном представительстве правительств всех государств – членов ЕС (один представитель от каждого национального правительства «на министерском уровне»). Несмотря на ненаднациональный состав, принятие решений Советом ЕС отвечает требованиям коммунитарного метода, поскольку не требует единогласия от членов (по общему правилу). По Лиссабонскому договору 2007 г. произошло дальнейшее сокращение вопросов, применительно к которым Совет ЕС обязан постановлять единогласно.

Государства очень настороженно относятся к такому «усреднению» в принятии решений, и в рамках ЕС есть масса переходных и блокирующих положений, позволяющих выражать и

отстаивать интересы конкретного государства или группы государств до сих пор, несмотря на постепенный уход в сторону большей наднациональности принимаемых решений. Так, с 1 ноября 2014 г.¹⁴¹ при определении квалифицированного большинства в Совете ЕС применяется метод «двойного большинства», предполагающий выполнение двух основных: поддержку проекта решения со стороны не менее 55 % членов Совета ЕС; члены совета ЕС, проголосовавшие «за», должны представлять как минимум 65 % населения ЕС в целом. В качестве дополнительных требований, предусмотренных в той же статье, выступают следующие: количество проголосовавших «за» членов Совета ЕС в абсолютном выражении должно насчитывать не менее 15 человек (в настоящее время это требование соблюдается автоматически – 55 % от 28 членов Совета ЕС составляют 15 человек). Блокирующее меньшинство (т.е. количество членов Совета ЕС, способных воспрепятствовать принятию решения) должно включать не менее четырех членов. Кроме того, есть и случаи особого квалифицированного большинства: первое условие является более жестким – необходима поддержка решения со стороны как минимум 72 % членов Совета ЕС. С другой стороны, к особому квалифицированному большинству не применяются вышеуказанные дополнительные требования по численности населения.

Помимо метода принятия решений внутри института (мы рассмотрели только пример Совет ЕС, так как он нам интересен с точки зрения «усреднения» межгосударственных интересов, но и в Парламенте есть также свой механизм уравнивания интересов разных групп), есть и четко продуманный баланс между самими институтами – Советом ЕС и Парламентом при реализации законодательных полномочий. В обычной законодательной процедуре у Европарламента есть право вето, проект же проходит три чтения. Каждое из чтений поступательно: Европарламент читает, вносит правки, отдает позицию Совету ЕС. Комиссия как автор законопроекта, выносит заключение по правкам. Европарламент относительно ограничен во внесении поправок в ходе второго чтения, поскольку они должны соотноситься с его позицией в первом чтении либо быть направленными на достижение компромисса

¹⁴¹ До этого времени при определении квалифицированного большинства в Совете ЕС применялся метод «взвешенного голосования». С 1 ноября 2014 г. до 31 марта 2017 г. метод «взвешенного голосования» может быть применен по требованию любого государства-члена.

между Европарламентом и Советом, либо изменять ту часть общей позиции, которая не была включена в первоначальное предложение, либо учитывать новые факты. В целях более эффективной реализации процедуры совместного принятия решения используется система «триалогов»: представители Европарламента, Комиссии и Совета встречаются задолго до начала согласительной стадии. В течение шести недель после одобрения проекта законодательного акта Согласительным комитетом Европарламент и Совет ЕС должны вынести решение относительно указанного проекта. Законодательный акт будет принят, если его проект одновременно поддержат большинство депутатов Европарламента и квалифицированное большинство членов Совета ЕС.

Есть и иная процедура (специальная), где принятие законодательных актов происходит путем принятия акта Парламентом с одобрения Совета, либо Советом при одобрении Парламентом либо после консультаций с ним. Такая вариативность в распределении ролей при законодательной процедуре позволяет расставить равновесные акценты в интеграционном методе принятия решений.

Коммунитарный метод проявляется и в правотворчестве непосредственно Комиссии. Комиссия наделяется правом самостоятельно принимать правовые акты в ограниченных сферах (ст. 45, ст. 106 Договора о функционировании ЕС). Первоначально государства-участники предпринимали попытку оспорить правомочность полномочий Комиссии по принятию нормативных правовых актов на основании ее статуса исполнительного органа. В деле № 188–190/80 Франция, Италия, Великобритания против Комиссии (1982)¹⁴² государства оспаривали действия Комиссии по принятию актов. Суд ЕС не нашел оснований для разграничения директив, принимаемых Советом, и директив, которые адресуются Комиссией государствам-участникам. Однако важно, что акты Комиссии не относятся к законодательным, это своего рода подзаконные акты, хотя принимаются они в тех же формах регламента или директивы, как и законодательные акты.

В соответствии со ст. 290 Договора о функционировании ЕС законодательный акт может делегировать Комиссии полномочия издавать незаконодательные акты общего действия, которые

¹⁴² France, Italy and United Kingdom v. Commission Judgment of 06.07.1982 Case 188–190/80 [Electronic resource] Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91060&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2161232>. – Date of access: 02/08/2016.

изменяют или дополняют отдельные положения законодательного акта, не имеющие существенного значения. При этом цели, содержание, сфера действия и срок делегирования полномочий должны быть четко определены законодательным актом, на основании которого делегируются полномочия. Акт, принятый в результате делегирования полномочий, должен содержать в своем названии прилагательное «делегированный».

На осуществление делегированных полномочий не распространяется институт комитологии – система контроля Комиссии специализированными комитетами из представителей государств, обладающих экспертными знаниями в той или иной области. Система комитологии зародилась в Евросоюзе в 1960-х годах, чтобы лимитировать действия наднационального органа – Комиссии, но в то же время не тормозить функционирование рынка, требующее быстрого, профессионального, унифицированного регулирования на уровне исполнительных актов. Ее роль подчеркивалась еще в решении Суда ЕС по делу № 25/70 Айнфур и Форатштелле против Костер (Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Koster et Berodt & Co., 1970)¹⁴³. Кроме того, передача регулирования на уровень Комиссии зачастую воспринималась как неизбежность, поскольку договориться на уровне межгосударственных органов было бы априори невозможно ввиду различий в существующем регулировании на национальном уровне. Комитологические процедуры со временем стали подразделяться на совещательные, управляющие, регулирующие, регулирующие с тщательной проверкой и упреждающие. В них также отражалась различная роль представителей государств в уравнивании предложений Комиссии. Сейчас система комитологии в значительно усеченном варианте употребляется только для исполнительных актов.

В отношении актов Комиссии в рамках, принятых в рамках делегированного законодательства, вводятся механизмы контроля *ex post*. Комиссия несет ответственность за подготовку и принятие делегированных актов, а Совет и ЕП – за их контроль. Европейский парламент или Совет вправе принять решение об отмене делегирования Комиссии полномочий по дополнению базовых актов или внесению в них поправок, а делегированный акт может вступить в

¹⁴³ Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurt-am-Main, v. Köster, Berodt & Co : Judgment of 17.12.1970 Case 25/70 [Electronic resource] Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88056&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2161232>. – Date of access: 02/08/2016.

силу, только если в течение срока, установленного основным актом, Европарламент и Совет ЕС не выскажут против этого своих возражений (ст. 290 ДФЕС).

По сравнению с обычной законодательной процедурой в случае делегированного законодательства предусмотрен более жесткий наднациональный формат принятия решений. Совет и Парламент не могут вносить в акт, подготовленный Комиссией, поправки.

Для краткого сопоставления, в ЕАЭС уравнивание наднационального и межгосударственного, этот столь необходимый баланс, возможен постфактум – по принятии акта прямого действия – государство-член или Совет Евразийской экономической комиссии имеет право в течение 15 календарных дней с даты опубликования решения Коллегии внести в Коллегию предложение о его отмене или внесении изменений, решение об отмене или оставлении в действии принимается Советом ЕЭК, если решение отрицательное, у государств-членов есть возможность еще инициировать внесение соответствующего вопроса на заседание Межправительственного совета или Высшего совета ЕАЭС.

Коммунитарный метод, безусловно, подразумевает наднациональность принимаемых решений. Жесткость наднационального регулирования зависит от сферы правового регулирования. Как отмечает М. В. Стрежнева, «более жесткую... форму носит наднациональная политика ЕС в денежно-кредитной области. Ее проводит Европейский центральный банк, который действует независимо от всякого политического влияния, и его мандат может быть изменен лишь в результате единогласной договоренности государств – членов ЕС. ЕЦБ располагает широкой властью в реализации своей главной цели – поддержания ценовой стабильности в зоне евро. Отдельные страны и их центральные банки не могут стимулировать экономический рост, прибегнув в индивидуальном порядке к менее жесткой кредитной политике»¹⁴⁴. Тот же более жесткий наднациональный метод, по ее мнению, применяется специальными агентствами в узкотехнических сферах, например, Европейское агентство по авиационной безопасности, либо агентства, администрирующие системы производственных прав – Бюро гармонизации торговых марок и дизайна на едином внутреннем рынке, Бюро по регулированию растительного разнообразия.

¹⁴⁴ Европейская интеграция. – под ред. О. И. Буториной // И. : Изд.дом Деловая литература, 2011. – 720с. – с. 155–156.

Открытый метод координации (ОМК) состоит в том, что на уровне ЕС вырабатывается стратегия и руководства, в которых определены кратко-, средне- и долгосрочные задачи, установлены количественные и/или качественные показатели, а также проводятся периодическое наблюдение, взаимный квази-контроль (государства-члены регулярно предоставляют Комиссии сведения о процессе реализации заданных стандартов, оценивают свои достижения по сравнению с другими государствами-членами). Последнее стимулирует государства, служит импульсом для выполнения планов. Элементов наднациональности здесь практически нет, помимо определенной координирующей роли Комиссии как наднационального органа. Ни Суд ЕС, ни Европарламент не участвуют в рамках ОМК. Можно определить, что с политической точки зрения ОМК – наднациональный метод, но с правовой – отнюдь.

Более того, юридически данный метод является максимально гибким. Он поощряет государства сближать правовое регулирование и решает несколько проблем: невозможность законодательного (на уровне ЕС) урегулирования тех или иных вопросов ввиду того, что они не относятся к компетенции ЕС, либо могут быть урегулированы лучше на местном уровне, сближение по тем сферам, где это казалось невозможным при любом императивном вмешательстве.

Прообраз метода обнаруживается еще в Маастрихтском договоре, в положениях о том, что государствам-членам в экономической области нужно достичь максимальной конвергенции, для чего были введены так называемые Общие направления экономической политики (*Broad economic policy guidelines*)¹⁴⁵. Такие документы разрабатывались Комиссией, оценивались Советом, обсуждались на Европейском совете, а затем принимались квалифицированным большинством в Совете ЕС в качестве рекомендаций.

Данный метод был внедрен на Лиссабонской сессии Европейского совета в 2000 г. и стал тем вариантом, который позволил одновременно и «продвинуть» интеграцию, и «сбавить обороты» наднациональности, и дать шанс многим в мягком режиме достичь согласованных действий. Этот метод действительно очень схож с практи-

¹⁴⁵Громогласова, Е. С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе / Е. С. Громогласова. – М. : ИМЭМО РАН, 2009. 116с. – С. 51.

кой международных организаций (ОЭСР, как отмечает Е. С. Громогласова¹⁴⁶) и уходит корнями в т.н. мягкое право. И все же ОМК имеет такие отличия, которые позволяют нам констатировать его не политический, а правовой характер, квалифицировать его как метод правового регулирования. Основной аргумент для этого – механизм имплементации актов, принятых в рамках ОМК. В отличие от актов мягкого права, акты в рамках ОМК имеют четко закреплённый многоуровневый, повторяющийся в различных инстанциях механизм их имплементации. Кроме того, любая принятая в рамках ОМК мера имеет определенные стадии своей реализации в жизнь, каждая из которых завершается своеобразным отчетом о выполнении. Государства должны разрабатывать национальные планы по внедрению в жизнь таких «рекомендаций», а Комиссия каждый год осуществляет инспектирование и наблюдение. В качестве меры призвания к выполнению того, что не удалось исполнить государству, Комиссия может обратиться к Совету ЕС, который направляет государствам-членам рекомендации. Затем, перед началом нового цикла выполнения рекомендаций, все оценки учитываются, планы уточняются, отмечаются достижения, указывается на пробелы. Также, процедура разработки таких «рекомендаций»-руководящих документов свидетельствует о все более широком официально установленном привлечении самого широкого круга экспертов, заинтересованных групп к разработке и обсуждению проектов. Таким образом, форма акта не традиционна для источников права, но процедура разработки и имплементации весьма схожа.

Очевидно, что методы очень часто дополняют друг друга, применяются гибридно. И. С. Ломакина указывает, что можно установить несколько вариаций соотношения ОМК и коммуни-тарного метода: отдельный – в тех сферах, где коммуни-тарный метод не применим (сфера образования), хронологический – ко-гда координация постепенно уступает место жесткому регулиро-ванию (иммиграционная политика), параллельный – оба метода работают одновременно (социальная сфера)¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Там же. С. 55.

¹⁴⁷ Ломакина, И. С. Открытый метод координации как новая форма управления: особенности, харак-теристики, перспективы применения / И. С. Ломакина // Вестник Балтийского федерального универ-ситета им. И. Канта. – Вып. 6 : Сер. Гуманитар. науки. Калининград : Изд-во РГУ им. И. Канта. 2010. – С. 106–116. – с. 110.

В описании всех вышеуказанных методов прослеживается приверженность той или иной школе (теории) интеграции – федерализма, функционализма, теории многоуровневого управления, проч., и все же на практике методология приобретает вариативность. Выбор метода регулирования в итоге соответствует и отражает ту или иную степень коммунитаризации общественных отношений, но в то же время служит прогрессу в этом направлении.

Нам видится правильным совмещение методов правового регулирования интеграции в зависимости от следующих факторов, выводится ли определенная сфера на данном этапе интеграции на единый уровень регулирования, т. е. ставится ли цель создания единого правового режима? Если ответ утвердительный, то выбор делается в сторону более коммунитаризированных методов. Коммунитарный метод при этом используется не только наднациональными органами, но и межправительственными. При этом непременно баланс в целом политико-правового управления сохраняется: смещаются акценты, но не расстановка сил. Так, оперируя во многом более коммунитарными методами после Лиссабонского договора Европейский союз ввел дополнительный механизм равновесия в виде баланса между блоком межгосударственных (Совет ЕС, Европейский совет) и наднациональных институтов (Комиссия и Парламент).

Кроме того, как подчеркивает Р. В. Бугров, «в результате противоборства двух методов в Маастрихте была создана весьма сложная система принятия решений, стержнем которой служит принцип субсидиарности»¹⁴⁸. В свою очередь, отметим, что процесс интеграции объективно требует введения и расширения коммунитарных методов правового регулирования, однако равновесие многонациональной системы с разнообразными акторами и их интересами требует определенных механизмов их балансировки. Принцип субсидиарности действительно в этом механизме играет одну из важнейших ролей.

¹⁴⁸ Бугров, Р. В. Поиск баланса между институтами Европейского союза : коммунитарный и межгосударственный метод принятия решений / Р. В. Бугров // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского, 2008, № 3, с. 225–230. – С. 225.

3.3. Субсидиарность как фактор равновесия интеграционной правовой системы ЕС

Суть концепции subsidiarity заключается в том, что на высший уровень управления необходимо выносить только те, вопросы, которые не могут быть решены на более низком, например, местном уровне. Эта концепция применима и в государственном управлении, и в интеграционном объединении.

Действительно, subsidiarity заявлена как один из нормативных постулатов европейской интеграции. Это вполне объяснимо и логично: чем ближе к проблеме, тем очевиднее и эффективнее оказываются механизмы ее решения. Лишь те вопросы, которые не могут быть решены на данном уровне власти, должны быть вынесены на более высокий уровень. Концепция проста, однако, как ее реализовать на практике? Согласно каких критериев определять уровень наилучшего решения проблемы? Не будет ли это тормозить интеграционное движение? Какова должна быть юридическая природа такой нормы? Что, в конечном итоге, она означает – предел наднациональности или ее развитие?

Опыт ЕС в данном отношении насчитывает уже три десятка лет и отражен в ряде специальных актов или отдельных норм в учредительных актах и судебной практике, как на уровне Суда ЕС, так и национальных судов. Этот опыт представляет интерес с точки зрения построения эффективной системы управления интеграцией и развития евразийского права.

Subsidiarity как критерий впервые был закреплен в Едином Европейском акте 1986 года и на тот момент касался вопросов окружающей среды. Спустя несколько лет концепция распространилась на все сферы правоотношений и была внедрена нормативно как общий принцип функционирования всех Сообществ.

В этот период готовились серьезные изменения в правовую систему Сообществ, в т. ч. касавшиеся создания «храмовой» системы трех опор, разграничения компетенций между сообществами и государствами, проч. В европейском регионе процессы интенсификации интеграции и ее спада всегда находились в очень тесном диалектическом переплетении: на смену прогрессивным идеям развития общего рынка, укрепления наднациональных структур, расширения компетенции ЕС приходили сдержанные настроения и наоборот. Если посмотреть на ревизионные договоры

к учредительным актам – это всегда результат серьезного компромисса. Разработка Маастрихтского договора (Договора о Европейском союзе 1992 года) в этом отношении не исключение.

С одной стороны, удалось закрепить основы создания экономического и валютного союза, расширить полномочия Европарламента, ввести как надстроечную категорию понятие «Европейский союз» и т.п. С другой, регулирование общей внешней политики и политики безопасности, а также сотрудничество по уголовным делам остались в большей степени сферой межгосударственного сотрудничества, нежели интеграции, обсуждение многих нововведений и ратификация Маастрихтского договора в государствах были сопряжено с изменением национальных конституций, проведением референдумов¹⁴⁹.

Противоречий было очень много и связаны они были в основном с опасениями по поводу усиления наднационального в системе ЕС и федерализации ЕС. Концепция субсидиарности выступила своего рода якорем, который гарантировал, что европейский корабль не унесет в открытое море надгосударственности и неограниченного сужения суверенных прав государств. После принятия Договора о ЕС субсидиарность называли «словом, которое спасло Маастрихт»¹⁵⁰. Судя по комментариям разработчиков, многие представители Маастрихтской конференции хотели видеть это понятие в ревизионном договоре, но никто не представил конкретной концепции, что оно будет означать¹⁵¹.

Маастрихтский договор ввел принцип субсидиарности в качестве принципа европейского права в целом¹⁵². В ст. 3b было установлено, что в сферах, в которых Сообщество не обладает исключительной компетенцией, Сообщество действует тогда и в той мере, в какой государства не могут эффективно достичь результата и в силу масштаба такого действия лучшим образом он может быть

¹⁴⁹ Повторный референдум проводился в Дании, возможность его проведения обсуждалась во Франции, знаменитое «Маастрихтское решение» немецкого федерального конституционного суда – см. Wieland, J. Germany in the European Union – The Maastricht Decision of the Bundesverfassungsgericht // European Journal of International Law. – 1994. – No. 5. – P. 259–266.

¹⁵⁰ Schilling, T. Subsidiarity as a Rule and a Principle, or : Taking Subsidiarity Seriously / T. Schilling // <http://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/95/9510ind.html>.

¹⁵¹ Schilling, T. Subsidiarity as a Rule and a Principle, or : Taking Subsidiarity Seriously / T. Schilling // <http://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/95/9510ind.html>.

¹⁵² В решении Суда первой инстанции Т-29/92 от 21 февраля 1995 указано, что принцип субсидиарности не был общим принципом права, на соответствие которому надо было проверять меры, принятые Сообществом, до вступления в силу Маастрихтского договора.

достигнут на уровне Сообщества¹⁵³. Юридически принцип был сформулирован не четко¹⁵⁴, оставляя многое на усмотрение правоприменителей. Однако, возможно, именно пространная формулировка позволила вывести его на уровень нормы-принципа¹⁵⁵.

Неясность его реализации на практике, механизма взаимодействия органов Сообществ по его воплощению в жизнь сделали необходимым обсуждение этих вопросов на заседании Европейского Совета уже в декабре того же 1992 года и принятие межинституционального соглашения от 25 октября 1993 года¹⁵⁶.

Через несколько лет, в 1997 году, в качестве приложения к Амстердамскому договору был принят Протокол «О применении принципов subsidiarity и пропорциональности», благодаря которому стал возможен судебный контроль соблюдения данного принципа.

Ниццкий договор не привнес ничего нового в формулировке subsidiarity как правовой нормы. Однако декларацией № 23 к Ницккому договору были развиты нормы о включении национальных парламентов в процедуры мониторинга соблюдения принципа subsidiarity.

Концепция subsidiarity, заложенная Маастрихтским договором и по сути не измененная, устанавливала баланс в правоотношениях государство-Сообщество, но не государство-общество. Европейская интеграция же всегда позиционировалась как союз граждан, в первую очередь, объединение ради блага народов, населяющих Европу, граждан Европы. Преамбула Маастрихта гласила: «принятие решений как можно ближе к каждому гражданину». Этот постулат преобразовался в часть концепции subsidiarity, закрепленной нормативно в статьях учредительного договора только в версии Лиссабонского договора.

Лиссабонский договор 2007 года во многом повторил нормы Маастрихта касательно subsidiarity, но усилил позицию в отношении различного уровня власти в государствах. Если

¹⁵³ Treaty on European Union, together with the complete text of the Treaty establishing the European Community // Official Journal No. C 224, 1992. – Electronic resource. – Mode of access : <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1992.pdf>. – Date of access : 01.08.2016.

¹⁵⁴ The Evolution of EU law / ed. by P. Craig, G. de Burca // Oxford : Oxford University Press, 1998. – p. 218.

¹⁵⁵ Schilling, T. Subsidiarity as a Rule and a Principle, or : Taking Subsidiarity Seriously.

¹⁵⁶ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on procedures for implementing the principle of subsidiarity // Interinstitutional declaration on democracy, transparency and. Subsidiarity // Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 10. – 1993 – Electronic resource. – Mode of access : <http://aei.pitt.edu/1801/1/1801.pdf>. – Date of access: 01.08.2016.

раньше указание о субсидиарности было в общем по отношению к государствам-членам, с 2007 года в статье 5 (3) напрямую упоминаются региональные и местные власти:

«3. Согласно принципу субсидиарности Союз в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или местном уровне, но, ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия, могут быть лучше достигнуты на уровне Союза»¹⁵⁷.

Позиция о важности указанных уровней власти в государствах не просто символично указывает на федеративное устройство многих из государств-членов. Ей вторят иные заложенные в Договоре правовые механизмы, в том числе положения об усиленной роли Комитета регионов (ст. 407 Договора о функционировании Европейского союза). В качестве приложения к Лиссабонскому договору также был принят специальный Протокол о принципах субсидиарности и пропорциональности (Протокол № 2). Так, предусмотрена обязанность Комиссии проводить консультации и принимать во внимание региональное и местное измерение предлагаемой меры (ст. 2 Протокола). В п. 1 ст. 6 Протокола акцентирована роль парламентов, что отличает лиссабонскую версию Протокола от амстердамской.

Концепция субсидиарности в современных актах пронизывает весь правопорядок ЕС, не оставляя никаких сомнений в том, что нормы о субсидиарности – не политический принцип, а юридический, как это долгое время обсуждалось в доктрине¹⁵⁸.

В Лиссабонском договоре нет изъятий и исключений из принципа субсидиарности. Однако принцип субсидиарности не распространяется на сферы, которые входят в исключительную компетенцию ЕС¹⁵⁹ такие как торговая политика, конкуренция, а

¹⁵⁷ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. – Electronic resource. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ET> – Date of access: 01.08.2016.

¹⁵⁸ Хохлов, И. И. Субсидиарность как принцип и механизм политик Евросоюза / И. И. Хохлов // Электронный ресурс. – Вид доступа : <http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000045/Hohlov.pdf> . – Дата доступа : 01.08.2016; Schilling, T. Subsidiarity as a Rule and a Principle, or : Taking Subsidiarity Seriously/ T. Schilling // <http://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/95/9510ind.html>.

¹⁵⁹ Договор о функционировании Европейского союза предусматривает 3 вида компетенции, которая осуществляется Союзом: исключительная, совместная и дополняющая и очерчивает пределы каждой из них.

также те сферы, которые в силу природы ЕС как организации, обладающей собственной правосубъектностью, входят в ее внутреннюю компетенцию – например, комитология, правила доступа к документам институтов и органов ЕС и защиты данных, кодификация существующей нормативной базы, проч¹⁶⁰.

В иных сферах действие принципа субсидиарности означает, что Союз должен предпринимать меры, если удовлетворены два условия:

если цель не может быть достигнута эффективно государствами-членами;

если на уровне Союза такая цель может быть успешно реализована в силу масштаба или последствий предполагаемых мер.

Принцип субсидиарности наряду с принципом наделения компетенцией, принципом пропорциональности, рядом иных принципов является базисом построения и функционирования всей правовой системы ЕС, равноважен на стадии правотворчества, мониторинга, применения права, применим на стадии судебного контроля. Он обязателен для всех институтов и органов ЕС.

Особую роль он играет при оценке, следует ли Союзу предпринимать те или иные регулятивные меры. В рамках политики «лучшего управления» (Better Regulation) любые меры, которые предпринимаются институтами или органами ЕС подлежат оценке на соответствие принципу субсидиарности. В Практических рекомендациях по имплементации Протокола № 2 о применении принципов субсидиарности и пропорциональности от 5 июня 2013 года предложены три вида вопросов, на которые органу или институту, принимающему решение в ЕС, необходимо ответить последовательно, чтобы оценить такое решение на соответствие принципу субсидиарности:

1. Входит ли данный вопрос в сферу исключительной компетенции ЕС.

2. Может ли цель быть достигнута на уровне государств-членов. При этом предложено принять в расчет географический масштаб воздействия мер, в том числе их возможный трансграничный характер, число компаний или иных акторов, на которые могут повлиять такие меры, уровень экономического воздействия.

3. Могут ли предполагаемые меры быть более эффективными, если будут приняты на уровне Союза.

¹⁶⁰ Internal practical guidelines on the implementation of Protocol 2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (Ref. Ares (2013)1752339, of 5 June 2013), p. 6.

Контроль со стороны национальных парламентов за соблюдением принципа субсидиарности осуществляется ими напрямую *ex ante*, на стадии проработки проекта законодательного акта. Правовой основой для этого служат п. б ст. 12 Договора о Европейском союзе и п. 3 ст. 5 Договора о функционировании Европейского союза. Национальные парламенты (любая из палат) уведомляют институты ЕС (Европарламент, Совет ЕС, Еврокомиссию) и собственные правительства о любом законопроекте, который, по их мнению, не соответствует принципу субсидиарности. Происходит это в течение 8 недель с момента, когда им был направлен законопроект. В случае, если парламент находит, что принцип субсидиарности таким законодательным актом будет нарушен, такое мнение должно быть обосновано. В ситуации, когда одна треть парламентов выскажут такую позицию, институт ЕС, от которого исходит законопроект, должен пересмотреть его («желтая карточка»). Если речь идет об общей внешней политике или политике безопасности, такой порог еще ниже: высказаться против и аргументировать это должны как минимум одна четверть национальных парламентов. При этом у каждого однопалатного парламента 1 голос, в бикамеральных – по одному голосу у каждой палаты.

Институт, представивший законопроект, вправе отозвать, изменить либо поддержать законопроектную инициативу и должен обосновать позицию. Если же в ходе обычной законодательной процедуры по крайней мере простое большинство национальных парламентов высказалось против, а Комиссия настаивает на инициативе, вопрос решается Европейским парламентом или Советом ЕС – в зависимости от того, где проходит первое чтение. Если законодательный орган – Совет ЕС или Европарламент, в зависимости от процедуры – приходит к выводу, что предложенный законопроект не совместим с принципом субсидиарности, он может отклонить его, при условии, что такое решение примет соответственно либо 55 % членов Совета ЕС, либо большинство проголосовавших в Европарламенте («оранжевая карточка»).

В мае 2012 года первая «желтая карточка» имела место в отношении законопроекта Еврокомиссии об ограничении права на коллективные протесты (забастовки) в связи со свободой учреждения и свободой оказания услуг компаниями во всем ЕС (Monti

II¹⁶¹). Речь шла о проекте, ограничивающим право работников на забастовки, что вызвало волну негодования со стороны профсоюзов и национальных парламентов, которые ссылались не только на Европейскую социальную хартию, но и на принцип субсидиарности. По словам одного из членов Европарламента, «Лиссабонский далеко не совершенен, но правило желтой карточки – важный противовес полномочиям ЕС. Впервые оно было использовано – и мы приветствуем его признание Комиссией»¹⁶². 12 из 40 национальных парламентов или палат парламентов (имеющих 19 из 54 возможных голосов) высказались, что проект не соответствует принципу субсидиарности. Комиссия отозвала проект, хотя отметила, что такой принцип не нарушается этими мерами.

В октябре 2013 года правило желтой карточки было использовано повторно. На этот раз в отношении проекта, касавшегося учреждения института Европейского прокурора 14 палат в 11 государствах-членах высказались против. Комиссия не отозвала проект, а поддержала его, обосновав это тем, что принцип субсидиарности не нарушен, и такие действия могут быть реализованы в рамках продвинутого сотрудничества¹⁶³.

Протокол также предоставляет государствам (в том числе по инициативе национальных парламентов, если и в порядке, в котором это предусмотрено внутренним правом¹⁶⁴) возможность обратиться в Суд ЕС с иском об аннулировании ввиду нарушения законодательным актом принципа субсидиарности. Истцом может быть и Комитет регионов, если Договором о функционировании ЕС предусмотрено участие данного органа в принятии проекта.

Судебный контроль со стороны Суда ЕС происходит *post ante*, после принятия законодательного акта. Следует признать, что дел, в которых фигурирует принцип субсидиарности, не столь много, и Суд до сих пор не вынес ни одного решения об аннулировании акта ввиду нарушения принципа субсидиарности.

¹⁶¹ По имени итальянского премьер-министра Марио Монти, который в свое время, находясь в должности комиссара по единому рынку, также предлагал аналогичный проект.

¹⁶² Brussels drops plans for EU law limiting right to strike <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/brussels-drops-plans-for-eu-law-limiting-right-to-strike/>.

¹⁶³ Chateau, C. Principle of Subsidiarity / C. Chateau // Electronic resource. – mode of access : http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf. – Date of access: 01.08.2016.

¹⁶⁴ Исследователи неоднократно указывали на несовершенство национальных механизмов – см., например, Leon, C. de Regions and Subsidiarity in the European Union : A Look at the Role of the Spanish and other Regional Parliaments in the Monitoring of Compliance with the Principle of Subsidiarity / C. de Leon // European Public Law. – 2012. – No. 18. – P. 305–322.

В судебных исках в основном не формулируют нарушение принципа субсидиарности как самостоятельное и единственное основание для иска. Зачастую и стороны, и Суд отмечали связь принципа субсидиарности с требованием права ЕС в отношении надлежащего обоснования причин принятия акта – положениями ст. 296 Договора о функционировании Европейского союза (ранее ст. 190 Договора о Европейском экономическом сообществе).

Как правило, во всех делах Судом оценивались те позиции, которые были положены соответствующим институтом ЕС в обоснование принятия нормативно-правового акта.

В практике Суда, тем не менее, очевидно прослеживается все большее внимание всех органов, институтов ЕС, в том числе самого Суда, а также государств-членов к данному принципу и связанным с ним нормам о порядке принятия актов, принципе пропорциональности, компетенции и функциях органов. Если в ранних разбирательствах Суд, как правило, не стремился к углубленной оценке соблюдения принципа субсидиарности по существу, в более поздних решениях представлен достаточно детальный и независимый анализ ряда критериев реализации данного принципа.

В одном из первых дел Великобритании против Совета ЕС (C-84/94), в котором затронут принцип субсидиарности, Суд дает весьма сомнительную с точки зрения права и логики оценку действия Совета: «постольку, поскольку Совет установил, что необходимо повысить существующий уровень защиты здоровья и безопасности работников, и гармонизировать условия в этой сфере для закрепления таких улучшений, достижение таких целей посредством установления минимальных стандартов обязательно предполагает принятие мер на уровне Сообщества» (п. 47)¹⁶⁵. Иными словами, во-первых, не дана правовая оценка действиям Совета, а установлен факт. Во-вторых, в суждении Суда содержится непосредственный круг (тавтология): «Совет принял решение о необходимости, поэтому это необходимо».

В ряде случаев Суд очевидно избегает прямых оценок вопроса выхода за пределы компетенции и соблюдения субсидиарности в сущности, предпочитая ограничиваться анализом иных юридических норм. В деле C-233/94 Германия против Европей-

¹⁶⁵ United Kingdom v Council : Judgment of the Court of 12 November 1996 in Case C-84/94. – Electronic resource. – Mode. of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=-9ea7d2dc30d5ad41372-ceed54e0e99ee9c03af9e9fec.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuTc3j0?text=&docid=99492&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=264684>. – Date of access: 03.08.2016.

ского парламента (решение от 13 мая 1997 г.) Суд ограничил пределы разбирательства процедурными моментами, связанными с субсидиарностью, но не касающимися ее существа, без собственного анализа соблюдения субсидиарности. Впрочем, это было вполне обоснованно, исходя из буквального понимания заявленных требований. Суд отметил: «в контексте требования Германия не заявляет, что Директива нарушает принцип субсидиарности, но только то, что законодворец в Сообществе при ее принятии не обосновал соответствие таких законодательных мер с данным принципом» (п. 24). Суд приходит к выводу, что обоснование принятия Директивы в достаточной степени отражает необходимость мер на уровне Сообщества, что свидетельствует о соблюдении принципа субсидиарности (п. 28)¹⁶⁶.

Центральным вопросом, на который обращает внимание Суд в случаях, когда он обязан проанализировать соблюдение принципа субсидиарности по существу – это тот же вопрос о том, может ли цель оспариваемого акта (нормы) быть достигнута наилучшим образом на уровне ЕС.

Одним из аргументов, удачно использованном в ряде дел в пользу того, что уровень ЕС – лучший для достижения цели регулирования, является позиция о важности гармонизированного подхода (осуществимом только через интеграционные акты) для функционирования общего рынка.

Так, уже в деле Нидерланды против Совета, касавшегося Директивы 94/44/ЕС, Суд постановил: цель Директивы гармонизировать законодательство и практику его применения в сфере разработок по биотехнологиям «не может быть достигнута только действиями государств-членов по отдельности». Также, по мнению Суда, поскольку объем защиты имеет непосредственный эффект на уровень торговли внутри Сообщества, ясно, что благодаря масштабу и последствиям предложенной меры цель ее может быть достигнута лучше на уровне Сообщества» (п. 32¹⁶⁷).

Тот же аргумент о гармонизации права, которая необходима для достижения целей общего рынка был использован в деле Бритиш Американ Табакоу (British American Tobacco): «Цель Директивы – исключить барьеры, возникающие ввиду различий, ко-

¹⁶⁶ Germany v Council and Parliament : Judgment of the Court of May 13, 1997 in case C-233/94. – Electronic resource. – Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=-99910&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=268585>. – Date of access: 03.08.2016.

¹⁶⁷ Netherlands v European Parliament and Council : Judgment of the Court of 9 October 2001 in Case C-377/98 of 9 October 2001. – Electronic resource. – Mode of access : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-377/98>. – Date of access: 03.08.2016.

торые все еще существуют между государствами-членами, в законах о производстве, рекламе и продаже табачных изделий» (см. п. п. 181–183)¹⁶⁸.

Аналогичным образом в деле телекоммуникационной компании Водафон (Vodafone) касательно Регламента 717/2008 о тарифах на роуминг-услуги в ЕС Суд внимательно изучил оспариваемый акт и согласился с обоснованием его принятия, в том числе с позицией, изложенной законодателем в преамбуле о том, что взаимозависимость различных роуминг тарифов делает необходимым устанавливать их предельные значения, и это согласуется с принципом субсидиарности.

В европейской доктрине отмечают, что такая аргументация Суда весьма схожа с концепцией *Appexkompetenzen* в немецком праве, согласно которой федерация может предпринимать дополнительные законодательные меры, расширяя таким образом свою регулятивную компетенцию в тех вопросах, которые являются неотъемлемым дополнением к основной сфере регулирования. Регулирование такой дополнительной сферы должно следовать логически из ее сути, быть необходимым, соответствующим регулированию в основной сфере¹⁶⁹.

Контроль *post ante* предусмотрен и со стороны Европарламента. Так, Еврокомиссия ежегодно предоставляет отчет о соответствии принципу субсидиарности, в отношении которого Парламент высказывает свое мнение в виде самостоятельно инициированного доклада, подготовленного юридическим департаментом.

Следует отметить, что институты ЕС неоднократно показывали свою заинтересованность в эффективном применении принципа субсидиарности. Так, в 2010 году между Европарламентом и Комиссией было заключено рамочное соглашение о сотрудничестве с национальными парламентами с целью стимулирования использования парламентами их полномочий по контролю за соблюдением принципа субсидиарности. В сентябре 2012 года Европарламент принял резолюцию со схожим предметом и отметил в

¹⁶⁸ The Queen v Secretary of State for Health (ex parte British American Tobacco Ltd.) : Judgment of the Court of 10 December 2001 in Case C-491/01[2002] ECR I-11453. – Electronic resource. – Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-491/01>. – Date of access: 03.08.2016. См. также пп. 106–107 по объединенным делам C-154/04 и C-155/04 (ANH v Secretary of State for Health), п. 47 решения по делу C-103/01 (Commission v Germany).

¹⁶⁹ См. по этому вопросу Fehling, M. Gesetzgebungskompetenzen im Verfassungsrecht und im Unionsrecht / Juristische Ausbildung. – 2016. – No 38. – issue 5. – P.498-510. Panara, C. The Principle of Subsidiarity in the Sub-National Dimension of the EU. – Springer International Publishing, 2015. – P.79–125.

резолуции, что любые ситуации воспрепятствования национальным парламентам в осуществлении их контрольных функций отнесительно принципа субсидиарности должны расследоваться.

В формулировке, изложенной в Лиссабонском договоре, принцип субсидиарности выступает как часть своеобразного механизма сдержек наднациональных органов, но с другой – также способствует развитию наднациональности. Вовлекая регионы в реализацию интеграционных проектов, такая формула раздвигает границы принятия решений, смещая их с межгосударственных на субнациональные и трансграничные. Не только государства выступают акторами согласования интересов, которые выражаются в основном в сдерживании роста наднациональности, «чрезмерной» активности интеграционных структур. В процесс принятия и исполнения решений оказываются вовлеченными субъекты иного уровня, формируя таким образом перераспределение полномочий по принятию решений «снизу» (регионы и локальный уровень) – «вверх» (уровень ЕС), сглаживая противопоставление интересы государств – интересы Союза¹⁷⁰. Как отмечает И. М. Бусыгина, «в идеале принцип субсидиарности – это путь к Европейской федеральной демократии, где ЕС – это федерация национальных государств (в отдельных случаях регионов), а сам ЕС не подчинен национальному уровню, но субсидиарен ему».¹⁷¹ Лиссабонский договор таким образом, как и всегда, проявил чудеса юридических конструкций в европейском праве: расширив и углубив концепцию субсидиарности как противовес росту наднациональности, которой остерегаются, одновременно дал возможность для ее развития и укрепления.

3.4. Правовые основания создания и функционирования межгосударственных региональных объединений интеграционного типа

По справедливому мнению Е. Б. Ганюшкиной, «наличие международного договора, регулирующего интеграционные про-

¹⁷⁰ Об экономической составляющей расширения региональной политики см. Хохлов, И. И. Субсидиарность как принцип и механизм политик Евросоюза <http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000045/Hohlov.pdf>/ И. И. Хохлов // Электронный ресурс. – Вид доступа: <http://www.edu.ru/db/portal/e-library/00000045/Hohlov.pdf>. – Дата доступа : 01.08.2016.

¹⁷¹ Бусыгина, И. М. Концептуальные основы европейского регионализма: Проблемы европейского регионализма / И. М. Бусыгина // Доклады Института Европы РАН; под ред. Н. А. Ковальского. – 1999. – № 61.

цессы, предполагает равноправие или же баланс интересов, входящих в региональное объединение государств. Даже самые малые из вовлеченных в альянс государств могут влиять на принятие коллективных решений».

Как было отмечено выше, в первом параграфе настоящей главы, как правило, интеграция в силу своей сущности, возложенных на интеграционное объединение задач обладает элементами наднациональности и использует наднациональный метод регулирования. Иными словами, функционально и методологически интеграционное объединение проявляет значительные отличия от классической международной организации.

Более того, интеграционное объединение не всегда соответствует классическим признакам международной организации¹⁷². Интеграционное объединение может не обладать правосубъектностью – признаком, который традиционно относится к квалифицирующим международную организацию¹⁷³.

Так, Европейский союз существовал с 1993 года и до 2009 года как интеграционная «оболочка», «надстройка», а институциональной основой продолжали выступать международные организации – Европейское экономическое сообщество, Евратом (до 2002 года), Европейское общество угля и стали, каждая из которых обладала самостоятельной правосубъектностью. Таможенный союз и Единое экономическое пространство долгое время являлись интеграционным проектом, институционально реализуемым в рамках иной международной организации – ЕврАзЭС.

В доктрине встречается и утрированный подход к определению международной организации, интересующий нас, поскольку касается непосредственно интеграционного объединения. По мнению Г. Шермерса и Н. Боккера, такая организация как Бенилюкс также не является межправительственной организацией, так как не обладает отдельной правосубъектностью¹⁷⁴. Действи-

¹⁷² Понятие «международная организация» относится к организации, учрежденной на основании договора или иного инструмента, регламентированного международным правом и обладающая международной правосубъектностью». – Доклад Комиссии международного права на ее 55 сессии (2003). UN DocA/58/10.

¹⁷³ М. Виралли первым сформулировал признаки международной организации, давая ее определение, которое с тех пор в доктрине лишь несколько уточняется, но в целом сохраняет перечисленные им элементы: основанность на международном праве, добровольность объединения, постоянная система органов, автономность, функция сотрудничества. – Virally M. Definition and Classification of International Organizations: A Legal Approach. 1977. P. 51.

¹⁷⁴ Shermers, H. *International Institutional Law* / H.Shermers, N.Blokker. – Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2003. – 4 ed. – 1213 p. – P, 22.

тельно, в Договоре об учреждении Бенилюкса не сказано о наделении Союза Бенилюкс правосубъектностью, о создании международной организации, однако все остальные признаки, безусловно, присутствуют, в том числе разветвленная система органов (Комитет министров, Межпарламентский совет, Совет экономического союза и ряд др.), порядок принятия и согласования общих решений и проч.¹⁷⁵, что в совокупности позволяет говорить об этом союзе как о международной организации интеграционного типа, хотя и в определенном смысле историческом ее типе¹⁷⁶.

М. Виралли проводит различие между двумя типами международных организаций: те, основной функцией которых является международное сотрудничество, и те, которые нацелены на интеграцию. Организации, чья цель – сотрудничество, «не затрагивают базовую структуру современного международного сообщества, основанную на суверенных государствах», в то время как «организации, чьей функцией является интеграция, стремятся к тому, чтобы сблизить государства-члены посредством перехода к ним отдельных их функций, до степени слияния их в единое целое в той сфере, в которой они осуществляют свою деятельность, то есть в сфере их компетенции»¹⁷⁷.

Вместе с тем, учредительная база такого интеграционного объединения остается по-прежнему международно-правовой: учредительным актом межгосударственного интеграционного объединения всегда выступает международный договор. Так, Е. Е. Рафалюк дает определение интеграционного объединения именно исходя из его договорно-правовой природы: «под интеграционным объединением понимается группа государств, объединенных на основе международного договора для достижения целей интеграции»¹⁷⁸.

¹⁷⁵ TREATY ESTABLISHING THE BENELUX ECONOMIC UNION [Electronic resource] Mode of access : http://www.wipo.int/edocs/trtdocs/en/beu/trt_beu.pdf. – Date of access : 08.08.2016.

¹⁷⁶ На современном этапе, несмотря на широкую институциональную структуру и наделение компетенцией в различных сферах экономического сотрудничества, Бенилюкс сталкивается с проблемой, вызванной переносом большинства функций интеграционного объединения на более высокий европейский уровень – уровень Европейского Союза.

¹⁷⁷ Virally, M. Definition and classification of international organizations : a legal approach/ *Int.Soc.Science.* – 1977. – P. 58–72. – P. 61–63.

¹⁷⁸ Рафалюк, Е. Е. Решения судов интеграционных объединений Латинской Америки как форма унификации международного частного права / Е. Е. Рафалюк ; автореф.дисс.на соиск.степ.канд.юрид.наук. – М. : Росс.акад.правосудия, 2010. – 26 с.

Учредительный акт любой международной организации – это, как правило¹⁷⁹, международный договор. Название такого учредительного акта может быть любым – Устав, Статут, Пакт, Конвенция, др. Такие международные договоры должны соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права. К ним применяются положения Венских конвенций о праве международных договоров 1969 г. и 1986 г. (ст. 5). В словаре международного права мы находим: «устав международной организации – учредительный международный договор, определяющий характер, содержание деятельности, основные задачи и цели международной организации. В таких документах обычно указываются главные органы организации (в т. ч. общее собрание всех членов, исполнительный орган и секретариат) и определяется круг полномочий каждого из этих органов, а также порядок их образования и представительства в них членов организации»¹⁸⁰.

В деятельности Международного суда ООН неоднократно вставал вопрос о сути учредительного акта международной организации, в том числе Устава ООН. Так, в Консультативном заключении о некоторых расходах ООН от 20 июля 1962 года Суд отметил: «В предыдущих ситуациях, когда Суд давал толкование Уставу ООН, он исходил из того, что следует применять принципы и правила, применимые в целом к толкованию договоров, так как признавал, что Устав – это многосторонний международный договор, хотя и договор, обладающий специфическими характеристиками»¹⁸¹. Это особые договоры: их целью является создание субъекта международного права, обладающего определенной автономностью, которому стороны доверили реализацию общих целей. Общепризнанно констатируется двойственный характер таких учредительных договоров: «они становятся одновременно как регулятором прав и обязанностей государств, так и учредительным актом международной организации»¹⁸².

¹⁷⁹ Международные организации могут создаваться и на основе решений (учредительных резолюций) других международных организаций (например, создание ЮНКТАД в 1964 г.).

¹⁸⁰ Словарь международного права / Т. Г. Авдеева, В. В. Алешин, Б. М. Ашавский и др.; отв. ред. С. А. Егоров. – 3-е изд., перераб. и доп. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

¹⁸¹ CERTAIN EXPENSES OF THE UNITED NATIONS (ARTICLE 17, PARAGRAPH 2, OF THE CHARTER) ADVISORY OPINION OF 20 JULY 1962 <http://www.icj-cij.org/docket/files/49/5259.pdf>.

¹⁸² Право международных организаций / Под ред. И. П. Блищенко, А. Х. Абашидзе. – М: РУДН, 2013. – 597 с. – С. 20.

Договор о Евразийском экономическом союзе стал таким учредительным актом – сложным многосторонним международным договором, которым были закреплены и институциональная структура международной организации, ее цели, принципы, компетенция, а также и функциональные положения интеграционного пространства.

Так, известный российский ученый Капустин А. Я. указывает, что помимо учреждения международной организации (частью 1 ДЕАЭС) указанным договором учреждается и экономико-правовое пространство (части 2–3 ДЕАЭС). Далее указывает, что Договором формируются «первичные» и «вторичные» правоотношения и отмечает, что создаваемые режимы в первом случае носят международно-правовой характер, а во втором – смешанный: международно-правовой и национально-правовой¹⁸³.

Такое видение может показаться вполне логичным: эти положения касаются создания организации, другие – описывают правовой режим, который будет функционировать на территориях государств-участников. Однако право международных договоров традиционно делает несколько иные акценты в формировании и толковании правового поля международного договора, в том числе учредительного. Договор представляет собой единое целое, нельзя в нем выделить нормы первичного порядка и вторичного. Принцип единства договора вытекает из Венских конвенций о праве международных договоров 1969 г. и 1986 г. Как справедливо подчеркивает И. И. Лукашук (Россия), «принцип единства договора имеет не только правовую, но и политическую основу. В договоре имеются более важные и менее важные для сторон положения. Одни из них более благоприятны для одного участника, другие – для другого. Договор практически всегда является результатом компромисса. Поэтому необходимым условием сохранения договора является осуществление его как единого целого, в котором одни положения компенсируют и дополняют другие»¹⁸⁴.

Кроме того, в этой дифференциации режимов скрыты неоднозначные правовые последствия. Во-первых, невозможно отделить без ущерба для понимания и реализации норм положения институционального характера и правоотношения в рамках по-

¹⁸³ Капустин, А. Я. Договор о Евразийском Экономическом союзе – новая страница правового развития евразийской интеграции / А. Я. Капустин // Журнал российского права. – 2014. – № 12. – [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

¹⁸⁴ Лукашук, И. И. Современное право международных договоров: в 2 т. / И. И. Лукашук // М.: Волтерс Клувер, 2004. – Т. 1 : Заключение международных договоров. – 672 с.

строения и взаимодействия организации, с одной стороны, и положения, направленные на реализацию целей и задач созданной организации. Части вторая и третья ДЕАЭС содержат нормы, развивающие положения о целях, функциях, принципах деятельности Союза, изложенные в части первой. Это секторальные направления реализации компетенции Союза. Не случайно на первом месте в Договоре, а именно в п. 1 ст. 1, указано, что «Договором Стороны учреждают Евразийский экономический союз, в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза»¹⁸⁵. Следом в п. 2 ст. 1 закрепляется международная правосубъектность Союза. Это свидетельствует о неделимости договорных положений как в отношении учредительных положений, так и в отношении секторальных положений. Невозможно вести речь о функционировании Союза без полноценного осуществления взаимодействия во всех указанных отраслях, без эффективной реализации т.н. «вторичных правоотношений».

Во-вторых, международное право не предписывает, что учредительный акт международной организации должен прописывать лишь институциональную структуру. Действительно, региональные организации, как правило, имеют отдельный акт, которым регламентируется исключительно их создание, институционное устройство, вопросы членства и прочее (Устав ОАГ, Пакт ЛАГ). В Европейском союзе действует ДЕС и Договор о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС), однако в итоге учредительные акты представляют собой систему международных договоров: юридическая сила Договора о Европейском союзе и Договора о функционировании Европейского союза признана равной и вместе с Хартией основных прав и свобод человека они образуют высшую ступень в иерархии первоисточников.

Одновременно отметим, что среди учредительных актов международных организаций достаточно комплексных правовых актов, которые не только устанавливают организацию институционально, но и регулируют целый спектр правоотношений. Так, Чикагской конвенцией о международной гражданской авиации 1944 г. регламентированы межгосударственные отношения в связи

¹⁸⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : [заключен в г. Москве 29.05.2014 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

с использованием воздушного пространства (часть первая и третья), а также установлены учредительные положения о Международной организации гражданской авиации (ИКАО)¹⁸⁶. Из примеров региональной интеграции можно привести Асунсьонский Договор, учреждающий Общий рынок Южного конуса (МЕРКОСУР), который регламентирует как вопросы функционирования общего рынка (впрочем, не все, ряд вопросов урегулирован дополнительно протоколами), так и организационную структуру (часть II и частично часть VI)¹⁸⁷.

В-третьих, положения права международных договоров применимы и к учредительным договорам (проанализируем положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., так как Венская конвенция 1986 г. не вступила в силу). Среди основополагающих норм данной отрасли международного права можно выделить правила толкования договора в его контексте и положения о делимости. В контексте заявленной позиции особую важность представляют, на наш взгляд, общие правила международного права о делимости договорных положений (ст. 44 Венской конвенции). Основной постулат – неделимость договорных положений. Исключение же для целей недействительности договора, прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия составляют (и по признанию разработчиков Конвенции, это было скорее *de lege ferende*, а не *lex lata*) случаи, когда по совокупности удовлетворяются три критерия: а) названные положения отделимы от остальной части договора в отношении их применения; б) из договора вытекает или иным образом установлено, что принятие этих положений не составляло существенного основания согласия другого участника или других участников на обязательность всего договора в целом; и с) продолжение выполнения остальной части договора не было бы несправедливым (ст. 44 Венской конвенции).

Таким образом, можно констатировать особую функциональную направленность учредительных международных договоров, их двойственный характер, который, тем не менее, в силу изложенных

¹⁸⁶ Конвенция о международной гражданской авиации : [Электронный ресурс] : [заключена в г. Чикаго 07.12.1944 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

¹⁸⁷ Treaty Establishing a Common Market between the Argentine Republic, the Federal Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Eastern Republic of Uruguay http://www.sice.oas.org/trade/MRCSRP/MRCSRP_text.asphttp://www.sice.oas.org/trade/MRCSRS/MRCSRS_text.asp Organization of American States [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/TreatyAsun_e.asp#ANNEX_V. – Date of access : 18.05.2015.

выше причин не дает оснований говорить о де-юре различной степени важности, первичности или вторичности норм внутри такого договора. Возможно ставить вопрос об особом статусе целей, объекта договора (Венская конвенция 1969 г. указывает на особенности применения норм об объекте и цели договора при формулировке оговорок, толковании и проч. – ст. 18, пп. с ст.19, п. 2 ст. 20, п.1 ст. 31, п. 4 ст. 33, пп. б п.1 ст. 41, пп. б п. 1 ст. 58, пп. б п. 3 ст. 60), означенных в нем ценностей и принципов, однако как таковые нормы акта равнозначны и должны толковаться в совокупности.

В доктрине указывают также и на особую природу таких договоров: «международные договоры *sui generis*»¹⁸⁸ (особого рода, своеобразный, уникальный – прим. Т. М.). В чем же проявляется их своеобразие? Г. Тункин выделяет следующие ключевые моменты, которые формируют особый характер таких договоров: помимо уже упомянутого выше двойственного характера создания договорного и институционального режима, это также порядок изменения договора, толкование договора и «функционирование, реализация положений договора». Касательно последнего отмечается, что это в основном политический и фактический аспект, не правовой. Позволим себе не согласиться с такой позицией. Очень важно, чтобы именно в учредительном договоре было четко отражено, сформулировано де-юре изначально и компетенция органов, и порядок принятия и юридическая сила принимаемых решений, тем более далее указано, что «функционирование происходит главным образом посредством актов международной организации»¹⁸⁹. В современной доктрине и судебной практике общепринято, что эти вопросы – центральные для юридического закрепления. И даже если речь идет о том, что учредительный договор позволяет «выводить» т.н. подразумеваемую компетенцию, а это допустимо далеко не всеми договорами, то и в этом случае порядок определения

¹⁸⁸ Tunkin, G. International Law in the International System / G. Tunkin // *Recueil des Cours : Collected Courses*, 1975. – Tom 175. – P. 1–218. – p. 181.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 177–178.

должен быть также указан в учредительном правовом инструменте¹⁹⁰, либо разрешаться путем добросовестного толкования (Дело ERTA 1971 г., дело Kramer 1976)¹⁹¹.

Действительно, вопросы толкования международных договоров – вопрос весьма сложный, а в отношении толкования учредительных актов – вдвойне. Вышеприведенные примеры из практики Европейского союза как раз свидетельствуют об этом. Вопросы компетенции интеграционной организации, функционала ее органов и степени автономности принятия решений должны быть закреплены, но все же зачастую решаются через толкование договорных положений. Недаром эти положения – нормы о толковании – относят к наиболее важным в международных договорах учредительного характера. «Такие договоры могут поднимать специфические вопросы толкования, благодаря *inter alia*, их характеру – конвенционному и в то же время институциональному; самой природы созданной организации, целям, которыми наделили ее учредители, императивами, связанными с эффективным выполнением функций, а также ее собственной практикой, – это все элементы, которым должно уделять специальное внимание, когда приходит время толковать учредительный договор» (п. 19 Консультативного заключения Международного суда ООН О возможности применения ядерного оружия в период вооруженного конфликта 1996 г.)¹⁹².

Как уже было указано, ст. 46–47 Статута Суда ЕАЭС можно оценить весьма сдержанно с точки зрения развития интеграции. Толковательная функция Суда оказалась «зажата» в концепцию «разъяснений». В решении делу № 2-4/6-2014 от 07.10.2014 г. позиция Суда ЕврАзЭС состояла в том, что толкование – разъяснение норм права

¹⁹⁰ Пункт 2 ст. 3 Лиссабонского договора закрепляет концепцию подразумеваемой компетенции, но четко ее обосновывает и лимитирует. В Европейском союзе в договоре оставлена возможность для т.н. подразумеваемой компетенции – однако «статьи-лазейки», тем не менее, достаточно четко регламентируют круг вопросов, порядок принятия решений по таким выходящим из пределов явно предусмотренной компетенции.

¹⁹¹ *Commission of the European Communities v Council of the European Communities : Judgment of the Court of 31 March 1971. – Case 22–70* [Electronic resource]. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61970CJ0022&from=EN>. – Date of access : 18.05.2015; *Synopsis of the work of the Court of Justice of the European Communities in 1976* [Electronic resource] Luxembourg, 1977 // Mode of access : <http://aei.pitt.edu/6208/1/6208.pdf>. – Date of access : 01.09.2015; Conway, G. *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice* // G. Conway. – Cambridge : Cambridge University Press, 2012. – 319 p.; Lenaerts, K. *To Say What the Law Is : Methods of Interpretation and the European Court of Justice* / K. Lenaerts, J. A. Guitierrez-Fons // [Electronic resource]. – Mode of access : http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/28339/AEL_2013_09_DL.pdf?sequence=1. – Date of access : 08.08.2015.

¹⁹² *Legality of the Use of the State by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict : Advisory Opinion of 8 July 1996* // International Court of Justice. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.icj-cij.org/docket/files/93/7407.pdf>. – Date of access : 01.09.2015.

ЕЭП в целях его единообразного применения является основной функцией Суда (поэтому ЕЭК следует принимать заявления хозяйствующих субъектов о начале процедуры мониторинга международных договоров, действующих в ТС и ЕЭП, и осуществлять мониторинг в том случае, если подателем заявления о мониторинге представлены достаточные доказательства нарушения его прав и законных интересов, явившихся следствием неединообразного применения одних и тех же норм права). Нешатаева Т. Н. полагает, что решение вопроса о толковании через разные формы толкования (уяснение, разъяснение) снимет в будущем проблемы, возникающие из неудачной формулировки ст. 47 Статута Суда Евразийского экономического союза, закрепившей право государств-членов совместно толковать договоры. Толкование договоров в ходе их применения неизбежно, ибо исполнительные органы власти (национальные, наднациональные) в ходе исполнительных действий вынуждены уяснять их содержание. В то же время разъяснительной компетенцией, направленной на создание условий для единообразного применения этих договоров, наделен лишь Суд¹⁹³.

3.5. Цели, принципы и ценностные установки в учредительных актах регионального интеграционного объединений

В международном праве принято, что цели международного договора играют большую роль в определении эффективности его функционирования. Так, п. 1 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года закреплено, что толкование договоров осуществляется «в свете объекта и целей договора». И. И. Лукашук подчеркивает, что «в наш динамичный век... международные отношения развиваются настолько интенсивно, что «буква договора» и первоначальные намерения сторон могут отстать от них, что приведет к утрате договором своего значения. Поэтому растущую роль приобретают намерения сторон, воплощенные в целях договора... в наше время на первый план выдвинулось телеологическое, функциональное толкование, т.е. понимание договора в свете его целей, обеспечивающее решение поставленных перед ним задач».

Цели договора, учреждающего международную организацию, тем более важны, так как зачастую именно они помогают

¹⁹³ Нешатаева, Т. Н. Евразийская интеграция : роль суда / Т. Н. Нешатаева [Электронный ресурс]. – КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

определить объем компетенции организации (т. н. подразумеваемая компетенция). Так, Договором о функционировании Европейского Союза определено, что «если в рамках направлений политики, определенных в договорах, возникает потребность в действиях со стороны Союза для достижения одной из целей, предусмотренных Договорами, и, если последние не предоставили для этого необходимых полномочий, Совет, на основании единогласно принятого решения, по предложению Комиссии и после одобрения Европейским парламентом, принимает необходимые предложения...» (ст. 352). Среди целей ЕС на первом месте (п. 1 ст. 3 Договора о ЕС) ставится обеспечение благосостояния его народов, Союз обеспечивает своим гражданам пространство свободы, безопасности и справедливости (п. 2 ст. 3), а затем уже перечисляются конкретные экономические задачи Союза. И именно для достижения главной цели ЕС создается и функционирует, например, Европейская комиссия (п. 1 ст. 17 Договора о ЕС), задачи и полномочия которой также подробно расписаны, но в последующих положениях договора.

В ст. 4 Договора о ЕАЭС цели сформулированы весьма кратко и с некоей осторожностью. Так, указано не на формирование единого рынка товаров, услуг, капитала, трудовых ресурсов в рамках Союза, а лишь на «стремление к формированию» такового, что, безусловно, значительно снижает качество заявленной цели (к вопросу об эффективности нормы из-за неправильного формулирования цели акта: в данном случае почти любые действия будут соответствовать цели, поскольку это все будет «стремлением»). Меж тем, именно это является базисом функционирования экономического союза как интеграционного формата.

Еще одна цель сформулирована с точки зрения значения слов и современной экономической науки некорректно: «создание условий для стабильного развития экономик». «Стабильность» и «развитие» понятия динамически различные. В данном случае целесообразно говорить об устойчивом развитии. Радует, однако, что создание таких условий провозглашается «в интересах повышения жизненного уровня их населения». И все же нельзя не отметить, что уровень жизни и качество жизни категории различные: уровень жизни – это материальная обеспеченность, эта категория ограничена сферой потребления, а само потребление ограничено

ресурсами¹⁹⁴. А качество жизни включает и ряд иных характеристик, напрямую не связанных с материальным достатком, но имеющее важнейшее значение для каждого человека – образование, культура, качество окружающей среды, удовлетворение духовных потребностей и проч.

Для такого этапа интеграции как экономический союз, очевидно, что цели должны отражать и такие категории как равный доступ к образованию в государствах-членах, и участие в решении интеграционных вопросов, и вопросы социального и пенсионного обеспечения, свободы передвижения – причем в целях не только трудоустройства, но и воссоединения семьи, и ряд иных социально-экономических категорий. Все это входит в понятие «качество жизни», но не «уровень жизни». Хочется пожелать, чтобы в процессе дальнейшего становления евразийской правовой системы такая важная составляющая как социально-гуманитарный аспект экономической интеграции не только не «выпал», но и укрепился. Как мы уже отмечали, без регулирования, адекватного уровню союзной интеграции, равного доступа к образованию, работе, гармонизированного пенсионного и медицинского обеспечения и т.п. реального единого пространства.

Третья цель, также экономическая, касается повышения конкурентноспособности экономик в условиях глобализации. При этом то количество изъятий из таможенного союза и свободы рынка, которое предусмотрено Договором и приложениями к нему, никак не может способствовать достижению этой цели.

С этой точки зрения – качества заявленных целей – акт, предшествовавший Договору и ставший его идеологической основой, был сформулирован более качественно. В Декларации о Евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 года среди прочего отмечены: повышение благосостояния и качества жизни граждан, устойчивое социально-экономическое развитие, всесторонняя модернизация и усиление национальной конкурентоспособности в рамках глобальной экономики.

Цели, которые были заложены в свое время при создании ЕврАзЭС и указанные в Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10.10.2000 года (далее – Договор 2000 года) также были сформулированы более чем скромно:

¹⁹⁴ Чуличков, Е. А. Уровень и качество жизни населения / Челябинский гуманитарный журнал. – 2009. – № 1. – С. 68–72. – С. 69.

«ЕврАзЭС создается для эффективного продвижения процесса формирования Договаривающимися Сторонами Таможенного союза и Единого экономического пространства»¹⁹⁵. Следом была предусмотрена отсылка к Договору об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях 1996 года и Договору о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве 1999 года, в том числе целям и задачам, в них предусмотренным. Цели, к которым отсылал Договор 2000 года, в частности, цели, указанные в Договоре об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях 1996 года, заключенном между Республикой Казахстан, Республикой Беларусь и Российской Федерацией, больше соответствовали режиму тесной интеграции и довольно полно, масштабно представляли направления совместного движения. Среди них были указаны последовательное улучшение условий жизни, защита прав и свобод личности, достижение социального прогресса; обеспечение устойчивого демократического развития государств; формирование единого экономического пространства, предусматривающего эффективное функционирование общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, развитие единых транспортных, энергетических, информационных систем; разработка минимальных стандартов социальной защиты граждан; создание равных возможностей получения образования и доступа к достижениям науки и культуры; гармонизация законодательства; согласование внешнеполитического курса, обеспечение достойного места на международной арене; совместная охрана внешних границ сторон, борьба с преступностью и терроризмом¹⁹⁶. Как ни парадоксально, но именно этот, один из наиболее давних документов обеспечивал наибольшую фундаментальность целей и одновременно их близость интересам и пониманию простых граждан.

Помимо такой категории, как цели, которые общепринято рассматриваются в международном праве в качестве неотъемлемой константы любого международного договора, в особенности учреждающего региональное интеграционное объединение, сле-

¹⁹⁵ Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества ; закл. 10 окт. 2000 г., изм. от 25.01.2006 г., 06.10.2007 г. / Евразийское экономическое сообщество [Электронный ресурс]. – Вид доступа : <http://www.evrases.com/docs/view/3>. – Дата доступа: 18.11.2012.

¹⁹⁶ Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях ; закл. 29.03.1996г. / Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – Вид доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3990. – Дата доступа: 20.11.2012.

дует отметить роль так называемого ценностного компонента, который уникален для правовой общности. Зачастую ценности (или достижения, как это обозначено в праве ЕС (*acquis communautaires*)), или идеология, как часто можно встретить в публикациях и в правовой доктрине) выступают мерилем приемлемости развития всей правовой системы интеграционного объединения в том или ином направлении. Так, ст. 7 Договора о Европейском союзе предусмотрен механизм контроля за соблюдением ценностей государствами-участниками: сложная, однако действенная процедура установления угрозы нарушения либо серьезного нарушения государством-членом ценностей, указанных в ст. 2 Договора (человеческое достоинство, недискриминация, свобода, демократия и т.п.). В случае нарушения таких ценностей может быть принято решение о приостановлении отдельных прав, вытекающих из договора, вплоть до приостановления права голоса представителей правительств государств-членов (ч. 3 ст. 7 Договора о Европейском союзе)¹⁹⁷.

Ценностный компонент правовых актов может не быть явно выраженным в нормативных формулировках, а «читаться между строк». От этого его значимость с точки зрения конститутивного звена, связывающего все элементы правовой системы в единое целое, не уменьшается. Ценности обязательно должны быть отражением общего состояния субъектов интеграции, т.е. общими, понятными и доступными всем. Система ценностей дополняется «характеристиками» качеств, которым должны отвечать все страны – участники Союза¹⁹⁸. По мнению С. Ю. Кашкина, Лиссабонский договор ввел новое понятие «ценности Европейского союза», под которым понимаются нормы юридически более значимые, чем принципы права Европейского союза¹⁹⁹.

В технико-юридическом формате ценности могут быть расположены как в преамбуле, так и в центральной части договора. Однако последний вариант предпочтительнее с точки зрения бесспорности их нормативности, включения в нормативный массив правового акта.

¹⁹⁷ Договор о Европейском союзе [Электронный ресурс] : принят в г. Маастрихте 1992 г., с изм. и доп. от 2014 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

¹⁹⁸ Ярышев, С. Н. Сравнительно-правовой анализ интеграционных механизмов в рамках Европейского союза и Евразийского Экономического Сообщества / С. Н. Ярышев, Е. Т. Байльдинов // Моск. журн. междунар. право. – 2012. – № 4. – С. 59–73.

¹⁹⁹ Жбанков, В. А. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование / В. А. Жбанков, П. А. Калинин, С. Ю. Кашкин и др.; отв. ред. С. Ю. Кашкин. – Москва : Проспект, 2015. – 416 с.

Следует констатировать, что такой важный компонент как ценности пока не знаком праву ЕАЭС. В преамбулах договоров и в рамках ТС и ЕЭП, ЕврАзЭС и теперь ЕАЭС речь идет, как правило, либо о наследии прошлого и исторических связях (*narratio*), либо все о тех же конкретных целях и задачах (*agenda*), либо об общих (универсальных для всего мирового сообщества) принципах и ценностях.

Понимание евразийских ценностных категорий следует доктринально извлекать из преамбулы ДЕАЭС. Ее анализ свидетельствует о том, что государства-участники придерживаются традиционных конституционных ценностей в сфере прав и свобод человека и гражданина (абз. 3 преамбулы), воспринимают интеграционное движение прежде всего как международно-правовое объединение национальных интересов, не препятствующее, а способствующее развитию национальной идентичности (абз. 4, 5) в контексте общемирового развития, в том числе международно-правового сотрудничества (абз. 7–9). Очевидно, что формирование аутентичной ценностной парадигмы – дело будущего для ЕАЭС.

3.6. Источники права в интеграционных объединениях

3.6.1. Источники права ЕС

Что касается источников права ЕС, то доктринально выделяют первичное, вторичное (иногда и третичное) право ЕС.

Первичное право включает учредительные документы (Договор о ЕС, Договор о функционировании ЕС – ДФЕС), а также Хартию основных прав ЕС – эти документы занимают высшую позицию в иерархии источников. Примечательно, что Договор о ЕС – это реформированный одноименный Договор 1992 года, а ДФЕС – реформированный договор о Европейском экономическом сообществе 1957 года. Несмотря на то, что объем поправок был таков, что их можно вполне назвать новыми договорами, строго формально речь идет лишь о пересмотре договоров. Таким пересмотрам базовые договоры с начала интеграционных процессов подвергались неоднократно, регулярно. Дополнительными элементами первичного права ЕС являются договоры о присоединении новых государств-членов и договоры о внесении поправок в учредительные документы (ревизионные договоры) – Лиссабонский договор, Ниццкий 2001г., Амстердамский 1997 г. и проч. Иногда сюда же включают и принципы права ЕС.

Под вторичным правом (производным) понимается совокупность правовых актов, принимаемых институтами ЕС: регламенты, директивы, решения, заключения и рекомендации.

Регламент предназначен для общего пользования. Он является обязательным во всех своих частях и подлежит непосредственному применению во всех государствах-членах. Регламент адресован неограниченному кругу государств. Прямое действие регламентов означает, что они непосредственно создают права и обязанности для физических и юридических лиц и служат основанием для защиты таких прав в национальных судах. При этом говорят об объективном (нормы права ЕС могут рассматриваться в национальных судах) и субъективном (способность актов ЕС создавать права для индивидов) прямом действии. Регламенты применяются на территориях государств-участников с момента их вступления в силу (на 20-й день после опубликования, если в регламенте не установлено иное). С этого же момента перестают действовать нормы национального права, которые вступают в противоречие с положениями регламентов, не дожидаясь, когда они будут официально отменены.

Директивы «обязательны для каждого государства-члена, которым они адресованы, в отношении ожидаемого результата, но сохраняют за национальными властями свободу выбора форм и методов действий. Государства обязаны принять меры по их имплементации и не должны предпринимать никаких действий, которые могли бы воспрепятствовать их реализации. В отличие от регламентов, которые начинают непосредственно применяться на территории государств-членов с момента их вступления в силу и заменяют национальное законодательство, директива устанавливает цель, которую государствам необходимо достичь.

Несмотря на достаточно общий характер, директивы могут создавать права для физических лиц (в вертикальных правоотношениях, не в горизонтальных). Этой концепции мы обязаны Суду ЕС, который в ходе многолетней практики (уже более 50 лет) сформировал основные критерии и правовые последствия прямого эффекта директив (Ван Дайн, Каппер, Фрателли Костанцо, проч.)²⁰⁰.

²⁰⁰ Yvonne van Duyn v. Home Office Judgment of 4 December 1974: Case 41/74 <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88751&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=255450/>. – Date of access: 08/12/2013; Criminal proceedings against Felix Kapper Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 29 April 2004 : Case C-476/01 <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=491258&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=255813>. – Date of access: 08/12/2013; Fratelli Costanzo SpA v. Comune di Milano Judgment of the Court of 22 June 1989 : Case 103/88. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96045&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=256167>. – Date of access : 08/12/2013, и др.

Решение является обязательным во всех своих частях для тех, кому адресовано. Решения могут быть адресованы конкретным государствам либо физическим или юридическим лицам. Они, как и регламенты, носят обязательный характер и обладают прямым действием. Рекомендации и заключения не являются обязательными для государств-членов, однако национальные суды могут обратиться в Суд ЕС за толкованием или установлением действительности рекомендованных мер. Заключение в большинстве случаев готовится в ответ на заданный вопрос, а рекомендации формулируются органами ЕС самостоятельно.

3.6.2. Источники права Меркосур

Нормотворчество в МЕРКОСУР осуществляется Советом и Группой Общего рынка, Комиссией МЕРКОСУР по торговле и Парламентом МЕРКОСУР. Совет принимает решения, обязательные для государств-участников. Примечательно, что решениями в том числе вносятся изменения и дополнения в Договор или устанавливающие иные международно-правовые обязательства сродни договорным: например, Дополнительный протокол об институциональной структуре МЕРКОСУР – Протокол Оуро Прето, приложение к Протоколу о защите конкуренции в МЕРКОСУР, Соглашение о международном коммерческом арбитраже МЕРКОСУР, Протокол Ушуайя о приверженности демократии в МЕРКОСУР. По существу эти акты являются международными договорами.

Группа Общего рынка принимает обязательные постановления (регламенты). Комиссия (в сфере своей компетенции – торговой политики, таможи) принимает директивы (обязательные) и рекомендации (необязательные), представляемые исполнительному органу МЕРКОСУР в рамках деятельности по осуществлению надзора за выполнением соглашений по общей торговой политике.

Все обязательные акты МЕРКОСУР не обладают прямым действием, они должны быть имплементированы на национальном уровне. С учетом того, что в каждом государстве они отличаются по времени, способам, это стало препятствием к их эффективной и синхронной реализации. Для решения этой проблемы в 2002 году было принято договорное обязательство о полной инкорпорации норм обязательных актов интеграционного объединения в национальные правовые акты, а также о назначении единого (в каждом

государстве) национального органа, ответственного за их имплементацию. Основная характеристика источников вторичного, производного права МЕРКОСУР, как отмечают в доктрине, в том, что «все акты названных органов принимаются консенсусом на четырехсторонней основе; отсутствие или несогласие одной из сторон является препятствием для принятия решения. Это означает, что в каждом акте воплощена согласованная воля всех четырех государств — участников объединения, что делает каждый такой акт фактическим соглашением»²⁰¹.

У Парламента консультативно-рекомендательная функция: Парламент принимает декларации, рекомендации и информационные отчеты по вопросам, связанным с развитием интеграции в МЕРКОСУР²⁰².

3.6.3. Эволюция интеграционного правопорядка в евразийском регионе

С 1 января 2015 года сформирована новая система права ЕАЭС, однако опыт построения евразийского правопорядка также важен. Попытаемся проанализировать источники права ранее существовавших евразийских интеграционных образований как определенную систему, обусловленную институциональным единством, выстроить их внутреннюю иерархию в соответствии с юридической силой, приписываемой им в результате согласования воли субъектов правотворчества, и охарактеризовать их с учетом их места в такой системе.

В качестве, назовем условно, «базисных» источников права евразийских интеграционных образований «первичного» порядка, выступали международные договоры государств, учреждающие Евразийское Экономическое Сообщество и устанавливающие основные правила формирования и функционирования таможенного союза и Единого экономического пространства. К этой же категории относятся международные договоры, которыми оформляются поправки в вышеуказанные договоры.

Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10.10.2000 года, помимо того, что являлся как таковой договором, учреждающим международную организацию, в ч. 2 ст.

²⁰¹ Рыжов, В. Понятие права регионального интеграционного объединения / В. Рыжов // [Электронный ресурс]. – Вид доступа: <http://5fan.ru/wievjob.php?id=71794>. – Дата доступа: 09.08.2016.

²⁰² Parlamento del MERCOSUR [Electronic resource] Mode of access: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/150/1/parlasur/competencias.html>. – Date of access: 09.08.2016.

2 устанавливал приоритет по отношению ко всем ранее принятым между государствами-участниками договорами и решениями органов управления интеграцией, в том числе таким, как Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 года, Соглашение о Таможенном союзе от 20 января 1995 года, Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года (далее – Договор от 29 марта 1996 года), Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года (далее – ДТСиЕЭП). Приоритетным он являлся и в отношении более поздних международных договоров в рамках ЕврАзЭС, имеющих специальный объект регулирования, вне зависимости от того, они были обусловлены Договором 2000 года (как, например, Соглашение об основах гармонизации технических регламентов государств-членов Евразийского Экономического сообщества, Соглашение о применении Единого знака обращения продукции на рынке государств-членов ЕврАзЭС от 19 мая 2006 года) или нет (Соглашение о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер Евразийского экономического сообщества от 25 января 2008 года).

Такие важные договоры в первой категории договоров – вехи с точки зрения развития интеграции – как Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 06.10.2007 года, Договор о Комиссии таможенного союза от 06.10.2007 года, Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года (далее – ДЕЭК), основаны на Договоре 2000 года. Помимо институциональных характеристик в них содержались положения о порядке принятия, вступления в силу и юридической силе правовых актов недоговорного характера.

Наряду с последними тремя указанными договорами, к первичным источникам относился и Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним от 06.10.2007 года. Данный международный договор устанавливал не только правила вступления в силу всех международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза (далее – ТС), «пакетный» принцип их принятия и действия (стст. 2–4), но и выстраивал иерархию всех международных договоров, действующих или которые будут заключены в рамках Таможенного союза по следующему правилу:

приоритетом будут обладать договоры (соответствующие положения), направленные на более высокую степень интеграции (ст. 5).

Кроме того, в этой же категории необходимо отметить и Договор о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации от 18.06.2004 года в силу того, что в нем был предусмотрен такой особый вид правовых актов как Основы законодательства, являвшиеся по сути своей международными договорами, но обладавшие особым значением с точки зрения правовой унификации национального законодательства и имеющие специфический порядок разработки и принятия, а также контроля за их исполнением. Также, согласно ст. 4 указанного Договора Основы законодательства ЕврАзЭС имели единый четко регламентированный порядок вступления в силу: они вступали в силу со дня сдачи депозитарию последнего письменного уведомления о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для их вступления в силу, всеми государствами-участниками. Как отмечает Н. Б. Слюсарь, при проработке вопроса об эффективном правовом механизме унификации законодательств-членов был учтен опыт СНГ и ЕС. В рамках ЕврАзЭС стремились избежать рекомендательности, примерности (в отличие от рекомендательных законодательных актов Межпарламентской Ассамблеи СНГ), в результате чего была реализована идея об Основах законодательства²⁰³. Однако с сожалением следует отметить, что идея не дала конкретных результатов – в основном, речь идет о разработанных чуть более десятка концепций Основ законодательства и нескольких проектах.

Остальные международные договоры государств-членов ЕврАзЭС, ТС и Единого экономического пространства (далее – ЕЭП) между собой (внутренние международные договоры) по специальным вопросам, договоры самих интеграционных образований (в данном случае только ЕврАзЭС, так как ТС и ЕЭП не обладали международной правосубъектностью, а являлись этапами экономической интеграции, институционализированными и функционирующими в рамках ЕврАзЭС) с третьими государствами также являлись по своей природе основным источником, или первичным с точки зрения правовой природы субъекта правотворче-

²⁰³ Слюсарь, Н. Б. Правовой механизм унификации законодательств государств-членов Евразийского экономического сообщества / Н. Б. Слюсарь // Бюллетень юстиции Российской Федерации. – 2004. – № 7. – С. 51–54. – с. 51–52.

ства. Однако они, безусловно, для целей толкования были подчинены целям, задачам, принципам интеграции, изложенным в вышеуказанных «базисных» документах.

«Вторичное» право формировали акты органов ЕврАзЭС, в том числе функционирующие для ТС и ЕЭП, которые носили обязательный характер. Акты, принимаемые органами ЕврАзЭС, были обусловлены спецификой целей и задач, которые поставлены в процессе развития интеграции. В Договоре 2000 года были даны общие положения о структуре органов ЕврАзЭС и их компетенции, принимаемых ими актах. По мнению Экономического Суда СНГ в деле № 01-1/3-05 от 10 марта 2006 года в отношении всех актов всех органов ЕврАзЭС в качестве общего, родового используется понятие «решение». Судом был сделан, впрочем, абсолютно верный вывод о разграничении таких решений на обязательные и рекомендательные²⁰⁴. По мнению Экономического Суда СНГ, выполнявшего на тот момент функции Суда ЕврАзЭС, Сообщество не обладало наднациональными полномочиями и акты его органов не могли применяться в государствах непосредственно. Все остальные акты, принимаемые этими и иными органами ЕврАзЭС, не были поименованы в качестве решений и на них такой порядок исполнения не распространялся. Таким образом, только эти виды актов являлись обязательными. Во внутренней иерархии они размещались после международных договоров, если реализовывались опосредованно, через национальные правовые акты, а не через принятие международного договора. Остальные акты – типовые проекты, рекомендации Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, рекомендации Интеграционного комитета, прочие рекомендательные акты не являлись обязательными и не относились к источникам права ЕврАзЭС. В настоящее время, как будет показано ниже, такие неточности формулировок в Договоре о ЕАЭС исключены, и классификация актов и их сила регламентированы достаточно четко.

Что касается решений КТС, то в Договоре о КТС не было указано прямо на их непосредственное применение, однако из смысла ст. 8 это четко усматривалось. Их место, несмотря на особую юридическую силу и порядок реализации на национальном

²⁰⁴ О толковании Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года : Консультативное заключение Экономического Суда СНГ № 01-1/3-05 от 10.03.2006 года // Решения Экономического Суда Содружества Независимых Государств. 1992–2006 / Экономический Суд СНГ. – Минск : Ковчег. – С. 507–517. – С. 511.

уровне, можно было определить как подчиненное нормам договорно-правовой базы ТС и ЕЭП. Это вытекало из пределов полномочий КТС, ограниченными международными договорами между сторонами, а также компетенции Суда ЕврАзЭС, призванного оценивать соответствие актов органов ТС договорно-правовой базе. Кроме того, решения КТС должны были соответствовать и решениям Высшего органа ТС. КТС была упразднена, и в порядке правопреемства ее функции начала выполнять ЕЭК, при этом акты КТС продолжили действовать, и ЕЭК стала преемником обязательств, связанных с применением таких актов. Касательно соотношения с национальным законодательством белорусский юрист М. Черняк делает вывод о безусловном приоритете обязательных решений КТС в отношении любых нормативных правовых актов²⁰⁵. Иной взгляд на этот вопрос выражает Н. Дубинский, указывая на их равнозначную юридическую силу²⁰⁶.

Что касается решений ЕЭК (которые принимались этим органом до 1 января 2015 года), то здесь ситуация с определением их места в правовой системе ТС и ЕЭП несколько иная. Согласно ч. 2 п. 1 ст. 5 Договора о ЕЭК. В соответствии с п. 1 ст. 5 Договора о ЕЭК данный орган принимает решения «в пределах своих полномочий»²⁰⁷. Согласно абз. 1 ч. 1 ст. 3 данного Договора пределы полномочий определялись самим договором, международными договорами, формирующими договорно-правовую базу ТС и ЕЭП, а также решениями Высшего Евразийского экономического совета. Итак, внутренняя иерархия решений ЕЭК и международных договоров была такова, что первые должны соответствовать вторым, а соответственно, последние приоритетны. Это поддерживалось и концепцией компетенции Суда ЕврАзЭС, а именно положениями п. 4 ст. 13 Статута Суда ЕврАзЭС²⁰⁸.

²⁰⁵ Черняк, М. Соотношение решений Комиссии таможенного союза с национальным законодательством Республики Беларусь / М. Черняк // [Электронный ресурс] Юридическая фирма «Делойерс». – Вид доступа : <http://www.delawyers.biz/sootnoshenie-reshenij-komissii-tamozhennogo-soyuz-a-s-nacionalnym-zakonodatelstvom-respubliki-belarus/>. – Дата доступа: 01.12.2015.

²⁰⁶ Дубинский, Н. Международные правовые акты таможенного союза: условия вступления в силу, порядок доведения до всеобщего сведения / Н. Дубинский // Юрид. мир. – 2010. – № 11. – С. 67–70. – С. 70.

²⁰⁷ Договор о Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс] : [подписана в г. Москве 18.11.2011 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

²⁰⁸ Статут Суда Евразийского экономического сообщества [Электронный ресурс] : [принят Решением Межгоссовета ЕврАзЭС (на уровне глав государств) 05.07.2010 г. № 502] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

3.6.4. Система права по Договору о Евразийском экономическом союзе

С 1 января 2015 года вступил в силу Договор о ЕАЭС, в соответствии со ст. 6 которого, а также положениями ряда приложений выстраивается своя система права²⁰⁹.

Можно положительно охарактеризовать попытку при переходе к новому этапу интеграции – Экономическому союзу – свести воедино все существовавшие разрозненные акты и принять единый учредительный договор с рядом приложений – Договор о ЕАЭС (далее – ДЕАЭС). В то же время ДЕАЭС практически не оставляет места правовому континуитету: в договоре нет отсылок к предыдущим этапам интеграции. Ранее в документах Таможенного союза, ЕврАзЭС всегда была отсылка к тем или иным предыдущим документам по построению интеграционного пространства. ЕАЭС создается как новый этап, виток развития интеграции, однако формально почти не связан с предыдущими этапами интеграции. Приложением № 33 к ДЕАЭС утвержден перечень международных договоров, которые прекращают свое действие в связи с вступлением в силу ДЕАЭС – это 65 договоров, формировавших и обеспечивавших функционирование ТС и ЕЭП, еще 3 договора прекратят свое действие по мере принятия им на замену соответствующих решений ЕЭК. Правовой континуитет скорее исключение в рамках ЕАЭС: так, Таможенный кодекс Таможенного союза 2009 года продолжает действовать.

Следует отметить и довольно быстрый процесс ратификации в государствах-участниках ЕАЭС: 29 мая 2014 года ДЕАЭС был подписан, а к 9 октября уже все 3 государства ратифицировали его, 10 октября присоединилось еще одно государство. Это свидетельствует о консолидации политических волей сторон, высокой степени подготовленности к процессу интеграции. Речь идет однако и об относительно небольшом количестве договаривающихся государств. На сегодняшний день Договор действует (с различным уровнем изъятий, тем не менее) для 5 государств: Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации²¹⁰.

²⁰⁹ Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : [заключен в г. Москве 29.05.2014 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

²¹⁰ Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года [Электронный ресурс] : [заключен в г. Москве 23.12.2014 г.] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015; Конституция Республика Казахстан [Электронный ресурс] : принята на респ. референдуме 30 авг. 1995 г. : с изм. и доп. от 02.02.2011 г. //

Третьей положительной характеристикой является попытка предложить в ДЕАЭС (в ст. 6, прежде всего) перечень и своеобразную иерархию источников права Союза. Система источников ЕАЭС выглядит следующим образом:

Договор о ЕАЭС;

международные договоры в рамках Союза – т. е. между государствами-участниками;

международные договоры с третьей стороной (государствами и международными организациями) ;

решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета;

решения и распоряжения Евразийского межправительственного совета;

решения и распоряжения Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК. Больше к праву ЕАЭС Договор не относит никакие источники.

В приложении 2 к договору, Статуте Суда ЕАЭС, для целей Суда приведена другая источниковая база (п. 50):

общепризнанные принципы и нормы международного права;

договор о ЕАЭС, договоры в рамках Союза, договоры, участниками которых являются стороны спора;

решения и распоряжения органов Союза;

международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы.

С одной стороны, нормативная определенность в иерархии источников – это хорошо, но с другой – не вполне ясно прописаны отдельные положения. В самой ст. 6 ДЕАЭС уже заложена коллизия «замедленного действия»: абз. 4 п. 1 ст. 6 в право Союза включены международные договоры с третьей стороной, при этом иерархически их ввели ниже международных договоров в рамках Союза, но выше решений и распоряжений любых органов Союза. Пунктом 2 этой же статьи установлено, что «международные договоры Союза с третьей стороной не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования Союза», правила же устанавливаются, безусловно, в том числе решениями и распоряжениями таких органов, что следует из

Әділет : Информационно-правовая система нормативных правовых актов Респ. Казахстан. – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_, – Дата доступа: 28.08.2015; Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года [Электронный ресурс] : с изм. по состоянию на 27 нояб. 2005 г. // Законодательство стран СНГ – СоюзПравоИнформ : Информационно-правовая система. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2950. – Дата доступа: 28.08.2015.

компетенции органов, означенных в соответствующих статьях или приложениях к договору.

Не менее сложным представляется вопрос о судьбе приложений, коих насчитывается 33 к ДЕАЭС. Сущность и предмет регулирования приложений значительно разнится, что, однако, на наш взгляд, не влияет на определение их правовой природы и юридической силы. Так, в качестве приложений представлены акты, регламентирующие деятельность уставных органов – положения о ЕЭК, Статут Суда. Кроме того, к приложениям есть также ряд приложений (например, приложение № 1, № 2 к приложениям № 16, № 17, № 20, проч., направленные, как правило, на обозначение конкретных перечней, сфер, направлений, организационно-технические требования, т. п.).

Как правило, в тексте международного договора делается указание, эквивалентное следующему: «приложения являются неотъемлемой частью договора», либо в самих приложениях оговаривается, что они являются неотъемлемой частью соответствующего договора. Также, может уточняться юридическая сила приложений: имеют ли они одинаковую юридическую силу с договором. Это может оказаться важным при наличии противоречий между текстами договора и приложений.

Однако в ДЕАЭС и в приложениях к нему их статус не оговорен, и это значительно затрудняет определение юридической иерархии и соподчинения положений договора и его приложений. Вопрос о единстве Договора и его приложений (а также приложений к протоколам) следует, думается, разрешить положительно, несмотря на то, что прямого указания на это нет. Приведем несколько примеров наличия неточностей или противоречивых положений в ДЕАЭС и приложениях к нему.

Приложений № 31 к Договору о ЕАЭС (Протокол о функционировании Евразийского экономического союза в рамках многосторонней торговой системы отсылает к Договору о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 года. Последний, в свою очередь, не устанавливает срок действия, а отсылает к Протоколу О порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы Таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним от 6 октября 2007 года, который прекратил свое действие.

Право ЕАЭС различает два вида международных договоров: в рамках Союза и Союза с третьим государством. Каких-либо

особенностей при заключении международных договоров в рамках Союза не имеется, за исключением, пожалуй, активного участия в этом процессе Комиссии. В этой связи также необходимо отметить, что отдельные акты Комиссии, которыми одобряются те или иные проекты международных договоров в рамках Союза, как правило, предусматривают норму с просьбой к государствам – членам Союза выполнить внутригосударственные процедуры, необходимые для проведения переговоров и подписания международного договора, к определенной дате.

В отношении международных договоров Союза с третьей стороной необходимо отметить, что в соответствии с Договором о ЕАЭС Союз наделен международной правосубъектностью. Согласно статье 7 Договора о ЕАЭС Союз имеет право осуществлять в пределах своей компетенции международную деятельность, направленную на решение задач, стоящих перед ним. В рамках такой деятельности Союз имеет право осуществлять международное сотрудничество с государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями и самостоятельно либо совместно с государствами-членами заключать с ними международные договоры по вопросам, отнесенным к его компетенции. Статьей 6 Договора определено, что вопросы заключения международных договоров Союза с третьей стороной определяются отдельным международным договором в рамках Союза. На данный момент указанный международный договор в рамках Союза не заключен. Таким образом, остаются неясными вопросы взаимодействия государств-членов между собой в процессе заключения таких международных договоров; взаимодействия государств-членов с Комиссией; принятия решения о заключении таких договоров и выражения согласия на них, проч.

Также, что касается международных договоров отдельных государств-участников ЕАЭС с третьими государствами ситуация регламентирована, на наш взгляд, неполно: ст. 114 ДЕАЭС указывает, что такие договоры не должны противоречить лишь целям и принципам ЕАЭС. В ситуации коллизий внешних обязательств, конкуренции региональных правовых режимов, когда Договор не дает указаний о приоритете права Союза. Что касается заключения более продвинутых договоров государствами-участниками друг с другом, то он прописан в договоре лишь вскользь (можно заключить, что это возможно, если не затрагивает прав и обязательств, в т. ч. других государств-членов по Союзу).

В ЕАЭС принимаются акты различного рода следующими органами: Высшим Евразийским советом, Евразийским межправительственным советом, ЕЭК. В настоящее время вопросы подготовки и принятия актов Высшего совета определены решением Высшего совета от 23 декабря 2014 г. № 96 «О Порядке организации проведения заседаний Высшего Евразийского экономического совета»²¹¹, а проектов решений Межправительственного совета – решением Высшего совета от 21 ноября 2014 г. № 89 «О Порядке организации проведения заседаний Евразийского межправительственного совета»²¹². Решения ЕЭК принимаются в соответствии с Регламентом ЕЭК.

Согласно абз. 5 п. 1 ст. 6 ДЕАЭС решения и распоряжения высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета, ЕЭК являются источником права ЕАЭС. Решения ЕЭК – нормативные правовые акты, обязательные для государств-членов (ч. 1 п. 13 Приложения № 1 к ДЕАЭС). Однако во внутренней иерархии права данной международной организации эти акты занимают место, следующее за международными договорами, решениями Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета. При этом следует обратить внимание, что два последних указанных вида решений должны быть обеспечены имплементационным механизмом со стороны государства (ч. 2 п. 1 ст. 6 ДЕАЭС), а решения ЕЭК подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов (ч. 2 п. 13 Приложения № 1 к ДЕАЭС). Ситуация не коллидирующая, но весьма специфическая: акты большей юридической силы требуют имплементации, причем сроки и механизмы не установлены и могут различаться в государствах, а обязательства меньшей юридической силы действуют непосредственно, напрямую в отношении физических и юридических лиц, органов и т. п.

Что касается уже упомянутых выше решений Комиссии таможенного союза (далее – КТС), которая прекратила свою деятельность, но преемником которой стала ЕЭК согласно ст. 39 Договора

²¹¹ О Порядке организации проведения заседаний Высшего Евразийского экономического совета [Электронный ресурс] : Решение Высшего совета от 23 декабря 2014 г. № 96 // Консультант Плюс: Версия Проф. / ООО «ЮрСпектр». – М., 2015.

²¹² О Порядке организации проведения заседаний Евразийского межправительственного совета [Электронный ресурс] : Решение Высшего совета от 21 ноября 2014 г. № 89 // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр». – М., 2015.

о ЕЭК 2011 г., то в связи с прекращением действия последнего договора на основании Приложения № 33 к ДЕАЭС, их статус не определен четко, напрямую. На основании ст. 101 ДЕАЭС термин «Комиссия таможенного союза» приравнивается к понятию «Евразийская экономическая комиссия», однако это указано только для целей применения Договора о таможенном кодексе Таможенного союза 2009 года и международных договоров государств-членов, регулирующих таможенные правоотношения, заключенных в рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства. В то же время, согласно ст. 99 ДЕАЭС «решения Евразийской экономической комиссии, действующие на дату вступления в силу настоящего Договора, сохраняют свою юридическую силу и применяются в части, не противоречащей настоящему Договору», а к действующим на эту дату решениям ЕЭК можно отнести решения КТС исходя из толкования ч. 2 ст. 38 и ч. 6 ст. 39 Договора о ЕЭК. Таким образом, недоработки есть, хотя и устраняются путем толкования: следует исходить из позиции равной юридической силы решений ЕЭК и КТС для целей их реализации в национальной правовой системе.

Отметим, что на практике возникают неоднозначные ситуации, связанные с тем, что акты, принимаемые органами ЕАЭС, носят различный правовой характер. Решения ЕЭК и обязательны, и нормативны, т.е. распространяют действие *нормы* права на *неопределенный* круг лиц. Распоряжения обязательны, но не носят нормативный характер, это ненормативные, а организационно-распорядительные акты. Рекомендации же распространяются на неопределенный круг лиц, однако не являются источником права, так как необязательны по своей правовой природе.

В то же время, есть факты, когда действие отдельных решений Коллегии ЕЭК прекращалось или их содержание изменялось распоряжениями Коллегии ЕЭК (см. распоряжения коллегии ЕЭК от 24 февраля 2015 г. №№ 9–13²¹³), что неправильно с точки зрения юридической техники. Есть примеры и когда распоряжениями Совета ЕЭК (см. распоряжения Совета ЕЭК от 4 февраля 2015 г.

²¹³ Распоряжения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 24 февраля 2015 г. №№ 9–13 [Электронный ресурс] // Правовой портал Евразийского экономического союза. – 2015. – Режим доступа: <http://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/AllDocuments.aspx#>. – Дата доступа: 13.03.2015.

№№ 2–4²¹⁴) были одобрены проекты распоряжений Межправительственного совета. Однако в соответствии с абз. 5 п. 8 Порядка организации проведения заседаний Межправительственного совета, утвержденного решением Высшего совета от 21 ноября 2014 г. № 89, комплект документов и материалов по каждому из вопросов повестки дня заседания Межправительственного совета должен включать в себя решение, а не распоряжение Совета ЕЭК об одобрении проекта распоряжения Межправительственного совета.

Но даже большую дискуссию, на наш взгляд, вызывает вопрос о принятии Комиссией актов в форме рекомендаций в тех сферах, которые в силу своей сущности и устоявшейся правоприменительной практики связаны с установлением для субъектов прав и обязанностей. Примером такого акта являются Пояснения к единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, которые принимаются Рекомендацией Коллегии ЕЭК²¹⁵. Данные пояснения содержат «материалы, призванные обеспечить единообразную интерпретацию и применение ТН ВЭД ЕАЭС»²¹⁶. Для того, чтобы обеспечить цели принятия, такой акт должен применяться в качестве обязательного акта. Действительно, де факто Пояснения применяются национальными органами как обязательные. Но по установленной Договором правовой природе это акт рекомендательный. Ввиду этого, требования к опубликованию на такие акты не распространяются. При наличии коллизий с актами высшей юридической силы – решениями Комиссии, Договором о ЕАЭС, проч., обжаловать недействительность такого акта на уровне ЕАЭС невозможно. Иными словами, права и обязанности создаются, а средства их правовой защиты нет. Ранее такого рода акт как Пояснения принимался в иной юридической форме – как решение Комиссии²¹⁷.

Исходя из указанного, полагаем, что в рамках ЕАЭС еще предстоит работа по отлаживанию механизма создания норм права и обеспечения их реализации.

²¹⁴ Распоряжения Совета ЕЭК от 4 февраля 2015 г. №№ 2–4 [Электронный ресурс] // Правовой портал Евразийского экономического союза. – 2015. – Режим доступа: <http://docs.eaeunion.org/ruru/Pages/AllDocuments.aspx#>. – Дата доступа: 13.03.2015.

²¹⁵ Рекомендации Коллегии Евразийской экономической комиссии от 12 марта 2013 года № 4 «О пояснениях к единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза» (ред. от 02.12.2014 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2016.

²¹⁶ Предисловия к Пояснениям к ТН ВЭД ЕАЭС.

²¹⁷ Решение Комиссии Таможенного союза от 18.11.2011 № 851 (ред. от 12.03.2013) «О Пояснениях к единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Таможенного союза» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2016.

Немного следует сказать и о порядке действия актов, непосредственно применимых на национальном уровне. Решения ЕЭК, ухудшающие положение физических лиц, юридических лиц, обратной силы не имеют. Решения ЕЭК, улучшающие положение физических лиц, юридических лиц, имеют обратную силу, если это в них прямо предусмотрено. Если иное не предусмотрено самим актом или международным договором, они вступают в силу не ранее чем через 30 календарных дней с даты их официального опубликования (опубликование производится путем размещения на официальном сайте в сети Интернет и направляется сторонам в течение трех календарных дней с момента принятия) в отношении всех лиц – граждан, резидентов, и на территории всех государств-членов. Раньше, но не менее чем через 10 календарных дней вступают в силу «улучшающие» правовое положение лиц решения.

Как отмечает А. Я. Капустин, «за Союзом закреплена правотворческая компетенция, способная создавать интеграционные международно-правовые нормы, формирующие новый интеграционный правопорядок в его рамках», вместе с тем, право Союза отражает международно-правовую модель регулирования интеграционного процесса. Ведущая роль в разработке и реализации норм права Союза принадлежит его государствам-членам», «от государств-членов будет зависеть и имплементация положений международных договоров Союза в их внутригосударственные правопорядки»²¹⁸.

3.7. Коллизии в системе интеграционного права

Коллизии (от лат. collision – столкновение), как правило, трактуется в праве как явление негативное, препятствующее эффективной реализации права. По мнению Ю. А. Тихомирова, юридическая коллизия есть противоречие между существующим правовым порядком и намерениями и действиями по его изменению²¹⁹. Таким образом, в широком понимании юридические коллизии могут возникать и между нормами, и между нормативными правовыми актами, и вследствие противоречий при их реализации.

²¹⁸ Капустин, А. Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс / А. Я. Капустин // Журнал российского права. – 2015. – № 11. – С. 59–69. – с. 69.

²¹⁹ Тихомиров, Ю. А. Национальные законодательства и международное право: параллели и сближения / Ю. А. Тихомиров // Москов. журн. междунар. права. – 1993. – № 3. – С. 80–88.

Коллизии могут быть связаны с особенностями действия норм (темпоральные коллизии возникают вследствие противоречий действия нормы во времени, территориальные коллизии обусловлены действием норм в пространстве) либо с их содержанием. Коллизии нормативных правовых актов, как правило, связаны, с их юридической силой и касаются вопросов соподчинения, иерархии актов. Коллизии при реализации права могут быть обусловлены дефектами установления компетенции и организации деятельности субъектов правоприменения.

Коллизии в системе интеграционного права как особой правовой системе (в евразийском регионе пока еще формирующейся) осложнены тем, что они могут возникать не только внутри системы права, но и в связи с взаимодействием с национальными правовыми системами, с иными региональными и универсальными правопорядками. Так, помимо выявления и устранения коллизий в нормативном правовом массиве Евразийского экономического союза (коллизии внутреннего порядка) речь идет о необходимости выявления коллизий норм, актов и правоприменительной практики в рамках ЕАЭС и национальных правовых систем, ЕАЭС и СНГ, ЕАЭС и ВТО, ЕАЭС и правовых режимов, устанавливаемых двусторонними и многосторонними соглашениями самого ЕАЭС и его государств-участников (коллизии внешнего порядка).

В определенной степени способы разрешения (предотвращения) юридических коллизий в системе интеграционного права (и интеграционной правовой системе) схожи с теми, которые применяются для этих целей в национальных правовых системах, а именно:

- 1) связанные с систематизацией права и правотворчеством: принятие нового акта, отменяющего, дополняющего или изменяющего коллидирующие нормы, а также кодификация (принятие Договора о ЕАЭС 29.05.2014 г. было направлено не только непосредственно на создание Создние, но и на кодификацию международной договорно-правовой базы ТС и ЕЭП);

- 2) судебное толкование, в том числе в преюдициальном порядке;

- 3) правовая интеграция.

3.7.1. Роль преюдиции в избежании коллизий

Преюдиция как юридический институт интеграционной правовой системы²²⁰ призвана обеспечить единообразие применения права. В ситуации с интеграционным сообществом, когда норма принимается на уровне организации, а реализуется на уровне различных государств, имеющих особенности и правопонимания, и правореализации, преюдициальное толкование – гарант работоспособности нормы в отдельности и системы в целом.

Как правило, при создании полноценной структуры интеграционного объединения, имеющей судебный орган, целью последнего является обеспечение единообразия применения права интеграционного объединения. Наилучшим способом этого является преюдиция – предварительное толкование. Толкование также может быть использовано для выполнения такой цели, однако преюдиция позволяет сделать это более эффективно за счет следующего:

1. Преюдиция превентивно реагирует на возможные коллизии, поскольку запрос о значении нормы направляется до того, как будет принято решение по делу. Обратиться за толкованием можно также до того, как спор будет разрешен. Однако в отличие толкования такая роль преюдиции обеспечивается специальными механизмами: при возникновении вопроса о применении нормы интеграционного образования рассмотрение по основному делу в национальном суде приостанавливается.

2. Решение, вынесенное в преюдициальном порядке носит обязательный характер. Судебное толкование, как правило, носит консультативный характер. Обязательный характер решения не только устраняет коллизии, но и укрепляет верховенство интеграционного правопорядка.

3. К преюдициальному запросу «допускается» более широкий круг лиц. Как правило, толкование осуществляется только по запросам государств, органов организации. Преюдициальное толкование может быть инициировано любым участником дела в национальном суде, равно как и самим судом.

²²⁰ Рассматривая преюдицию как институт права в целом, следует отметить, что переводится с латыни этот термин как «налагаемый на основании предыдущего решения».

Процедура преюдициального запроса в Европейском союзе предусматривает толкование нормы права ЕС Судом ЕС по вопросу, возникающему в ходе основного производства в национальных судах. Вопрос может касаться толкования учредительных Договоров, действительности и толковании актов институтов, органов или учреждений Союза. Если вопрос ставится в деле, находящемся на рассмотрении юрисдикционного органа, решения которого могут быть обжалованы, такой орган вправе обратиться за преюдициальным толкованием²²¹. Когда вопрос ставится в деле, находящемся на рассмотрении в национальном юрисдикционном органе, решения которого согласно внутреннему праву не подлежат судебному обжалованию, данный орган обязан обратиться в Суд Европейского Союза²²². Если подобный вопрос ставится в деле, находящемся на рассмотрении в национальном юрисдикционном органе, которое касается лица, заключенного под стражу, то Суд Европейского Союза выносит свое решение в максимально короткий срок (ст. 267 ДФЕС). Юрисдикционный орган означает как национальные суды, так и внесудебные органы, обладающие юрисдикцией по рассмотрению и разрешению правовых споров, но не арбитражи *ad hoc*.

Преюдициальные запросы в ЕС – обязанность судов, вытекающая не только из положений учредительных актов, но и из их предназначения: «обязанность по обращению с запросом в Суд ЕС базируется на кооперации судебных систем государств-членов ЕС и прописана договором для совершенствования надлежащего применения права ЕС и его единой интерпретации во всех государствах-членах. При этом надо обратить внимание на то, что национальный суд государств-членов может обратиться в Суд ЕС даже в том случае, если стороны по делу, которое рассматривается в национальном суде, не ссылались на право ЕС... а в последующем все-таки возник вопрос о толковании права ЕС или о его действительности»²²³.

Суд ЕС не ставит перед собой задачу (это и недопустимо) разрешить основной спор: есть строгое разграничение полномочий между национальным судом и Судом ЕС. В решении Суд ЕС *Salgoil* против Италии (13/68) указал, что он не имеет права разре-

²²¹ Факультативная преюдиция.

²²² Обязательная преюдиция.

²²³ Комарова, Т. В. Суд Европейского союза и единство судебной практики // Современное право. 2013. № 11. С. 143–148.

шать основной спор, рассматривать причины направления преюдициального запроса, оценивать, применима ли норма, которую требуется истолковать к конкретной ситуации²²⁴. В то же время требование, которое выдвигает Суд ЕС для предварительных запросов, – это возникновение вопроса из реального спора и сообщение всех фактических обстоятельств дела, чтобы Суд ЕС мог определить сущность запроса. Конечно, вопросы права и вопросы факта очень тесно переплетены в судебной деятельности. Это высшая юридическая квалификация – провести тонкую грань между ними и решить в преюдиции вопрос права *in abstracto*, когда сам запрос обоснован совершенно конкретными фактическими обстоятельствами.

Решение, вынесенное по преюдициальному запросу, обязательно для всех судебных органов любого государства-члена в той мере, в которой такой орган выносит решение по вопросам права, таким образом не выносит в новых фактических обстоятельствах решение повторно, если по существу нормы речь идет о том же (дело *Da Costa* 28/62)²²⁵.

Важно, что именно в процедуре преюдициальных запросов сформировались основополагающие константы европейского правопорядка. «Такие заключения стали системообразующим элементом в построении эффективного правопорядка» в ЕС²²⁶. В решениях, вынесенных в рамках преюдициальной процедуры, сформулированы основополагающие принципы верховенства и прямого действия европейского права, ответственности ЕС и государств-членов за нарушение европейского права, развиваются положения учредительных договоров²²⁷.

В отличие от ЕврАзЭС²²⁸ в учредительных документах для Суда ЕАЭС не предусмотрена компетенция по преюдициальному

²²⁴ *Salgoil v Italy* case 13/68 Judgment of 19.12.1968 [Electronic resource] <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87683&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=847336> – p.459.

²²⁵ *Da Costa en Schaake N. V., Jacob Meijer N. V. and Hoechst-Holland N. V. v Nederlandse Belastingadministratie* Joined Cases 28, 29 and 30/62 Judgment 27.03.1963 [Electronic resource] Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87133&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=851561>. – Date of access: 01.08.2016.

²²⁶ Дьяченко, Е. Б. Мысливский, П. П. Нешатаева, Т. Н. Евразийская интеграция: роль Суда / под ред. Т. Н. Нешатаевой. М.: Статут, 2015. – 304 с.

²²⁷ Голуб, К. Ю. Судебный прецедент в системах международного и европейского права // Известия Саратовского университета. 2007. Т. 7. Сер. Экономика. Управление. Право, вып. 1. – С. 92–96. – С. 95.

²²⁸ Пунктом 3 ст. 13 Статута Суда ЕврАзЭС к компетенции Суда было отнесено: «Суд осуществляет толкование положений международных договоров, действующих в рамках ЕврАзЭС, и решений органов ЕврАзЭС. Толкование осуществляется при принятии решений по конкретным делам, а также

толкованию, несмотря на то, что такой вид толкования является одним из средств обеспечения единообразия понимания и применения норм в системе интеграционного права.

В целом, толковательная функция Суда по сравнению даже, например, с аналогичными положениями, регламентирующими деятельность Суда СНГ, урезана²²⁹. Однако нельзя согласиться с категоричным мнением о том, что «при создании Суда был поставлен надежный заслон от любых потенциальных возможностей вынесения преюдициальных заключений»²³⁰. Право определения самими государствами-членами тех органов, которые могут обращаться в Суд ЕАЭС с запросами, предусмотренное п. 49 Статута²³¹, означает абсолютную дискрецию государств в выборе таких органов. На сегодняшний день такой функцией наделены, в основном, министерства юстиции²³². Гипотетически государства могут наделить правом обращения с запросами о разъяснении и судебные органы. Важность института преюдиции для развития интеграции подтверждается количественными показателями в других региональных объединениях. Так, такие основоформирующие принципы права ЕС как принцип прямого действия, принцип примата права ЕС сформированы Судом ЕС именно в ходе разрешения преюдициальных запросов. В Андском сообществе, например, позволяющее большинство дел – это дела по преюдициальному толкованию.

по запросам Сторон, высших судебных органов Сторон, Межгосударственного Совета, Межпарламентской Ассамблеи и Интеграционного Комитета ЕврАзЭС».

²²⁹ Пунктами 46 и 47 Статута Суда ЕАЭС, являющегося Приложением № 2 к Договору о ЕАЭС, предусмотрено: «46. Суд по заявлению государства-члена или органа Союза осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, а также по заявлению сотрудников и должностных лиц органов Союза и Суда положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, связанных с трудовыми правоотношениями (далее – разъяснение). 47. Осуществление Судом разъяснения означает предоставление консультативного заключения и не лишает государства-члены права на совместное толкование ими международных договоров».

²³⁰ Кембаев, Ж. М. Сравнительно-правовой анализ функционирования Суда Евразийского экономического союза // Международное правосудие. 2016. – № 2. – С. 30–45.

²³¹ Обращение в Суд от имени государства-члена с заявлением о рассмотрении спора или с заявлением о разъяснении осуществляется уполномоченными органами и организациями государства-члена, перечень которых определяется каждым государством-членом и направляется в Суд по дипломатическим каналам.

²³² Например, см. Указ Президента Республики Беларусь от 30.01.2015г. № 43; Указ Президента Республики Казахстан от 06 мая 2015 года № 20 (с заявлением о разъяснении помимо Министерства юстиции могут также обращаться Генеральная прокуратура Республики Казахстан, Министерство иностранных дел Республики Казахстан, Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан, Министерство национальной экономики Республики Казахстан); Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2015 № 252.

3.7.2. Правовая интеграция

Одним из механизмов преодоления коллизий в качестве противодействия процессу дифференциации норм, неизбежном при развитии любой правовой системы, служит правовая интеграция.

Правовая интеграция – это целенаправленная деятельность по сближению правовых систем, в том числе законодательств. Правовую интеграцию следует отличать от стихийного взаимного влияния – интернационализации права. Среди ученых-правоведов нет единства во взглядах как на определение интеграции, так и на ее виды и инструментарий.

К видам правовой интеграции относят, как правило, сближение, гармонизацию и унификацию. Е. А. Юртаева (Россия) предлагает в качестве общего понятия термин «сближение», в рамках которого следует различать гармонизацию (устранение правовых различий, препятствующих интеграции) и унификацию (сведение к полному единообразию)²³³. К. Л. Томашевский отмечает, что гармонизация – это более мягкий способ сближения национальных законодательств и правовых систем²³⁴. А. В. Барков, напротив, полагает, что основной целью гармонизации и является установление единообразного (унифицированного) порядка регулирования правоотношений²³⁵.

По нашему мнению процесс правовой интеграции следует обозначить по мере возрастания и углубления интеграции как следующий: от координации (соотнесения), через сближение, гармонизацию, к унификации. И если последнее – это общее приведение к единому или единообразному правовому регулированию, то гармонизация это такое всестороннее устранение коллизий, которое позволит двигаться системам в общем правовом ритме, сближение – это общая стратегическая направленность правового регулирования в субъектах, а координация – это точечное соотнесение.

Также, необходимо учитывать разнообразие правовой природы норм, в отношении которых поставлены задачи правовой интеграции. Это договорные нормы, обычаи, модельные и типовые законы, основы законодательства, своды единообразных правил,

²³³ Юртаева, Е. А. Межгосударственная интеграция постсоветских стран: правовые проблемы / Е. А. Юртаева // Журнал российского права. – 1999. – №1. – С. 153–162. – с. 153–154.

²³⁴ Томашевский, К. Л. Гармонизация трудового законодательства в рамках ЕврАзЭС / К. Л. Томашевский // Промышленно-торговое право. – 2011. – № 1. – С. 93–96. – с. 93–94.

²³⁵ Барков, А. В. Проблемы гармонизации в евразийском экономическом сообществе / А. В. Барков. – Журн. российский права. – 2003. – № 8. – С. 137–144. – С. 137.

решения судебных органов, нормы вторичного права, что особенно актуально для высокоинтеграционных образований.

В Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205, закреплено, что «сотрудничество Республики Беларусь с международными организациями и межгосударственными образованиями предполагает координацию и сближение национального законодательства прежде всего с законодательствами Российской Федерации, государств-участников Евразийского экономического сообщества, Содружества Независимых Государств, а затем – и со странами Европы»²³⁶. Правовая интеграция как одна из первичных задач заявлена и во многих международно-правовых актах евразийского региона. В то же время, как справедливо отмечает В. С. Каменков, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь, «при сближении и гармонизации законодательств различных государств не обязательно все их принципы унифицировать, нивелировать и приводить к полному единству. То есть целью гармонизации не должен быть отказ от специфики национальных традиций права, отражающих разнообразие и уникальность организации жизни в разных государствах»²³⁷. Актуально звучат слова Ю. А. Тихомирова, д.ю.н., профессора, Заслуженного деятеля науки Российской Федерации: «время крутых перемен требует бережного отношения к правовым системам и их согласованности»²³⁸.

Российский ученый Н. А. Воронцова к числу основных принципов гармонизации национальных законодательств относит:

- согласованность правового регулирования на условиях, взаимоприемлемых для государств-участников интеграционного процесса;
- синхронность принятия актов по вопросам углубления интеграции;

²³⁶ Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь: утв. Указом Президента Республики Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

²³⁷ Каменков, В. С. Влияние судебной деятельности на гармонизацию национального законодательства стран-участниц современных межгосударственных образований : Доклад на международной конференции «II Международный летний университет Беларусь – Германия – Франция», г. Минск, 25 июня 2012 года / В.С. Каменков // [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://court.by/stativistuplenia/e7ff18eaca7a5eb3.html>. – Дата доступа: 28.09.12.

²³⁸ Тихомиров, Ю. А. Национальные законодательства и международное право: параллели и сближения / Ю. А. Тихомиров // Москов. журн. междунар. права. – 1993. – № 3. – С. 80 – 88.

– последовательность этапов гармонизации в соответствии с юридической значимостью и иерархией законодательных и иных правовых актов;

– приоритетность общепринятых принципов международного права над актами национального законодательства²³⁹. Не останавливаясь подробно с критическим анализом подобной позиции, отметим, что правовая интеграция действительно должна проходить по четко выверенным правилам, определенным этапам, телеологически обусловлено. Все это имеет непосредственное отношение к принципам, которым было уделено внимание выше.

По мнению Е. Е. Рафалюк (Россия), «в современный период формируется наднациональная унификация», которая отличается от международной использованием «метода принятия унифицированных актов уполномоченными органами интеграционного объединения», «инструментами унификации являются решения органов интеграционного сообщества, которые вводятся в национальное право государств на основе принципов непосредственного применения, прямого действия, верховенства»²⁴⁰.

Действительно, методология правовой интеграции в международном контексте и региональном существенно отличается, но помимо этого различны и цели правовой интеграции в контексте региональной интеграции и в контексте международного сотрудничества. В рамках международных организаций или двустороннего сотрудничества правовая интеграция направлена на сближение национального законодательства, как правило, во избежание коллизий. В региональном интеграционном образовании правовая интеграция раскрывается гораздо полнее: это еще и создание дополнительно действующего правового режима, который един для всех государств-участников, единой, как правило, наднациональной правовой системы.

А. В. Егоров (Беларусь) особое внимание уделяет обслуживающей роли правовой интеграции «в международном сближении стран и народов»: «она не возникает сама по себе и тем более, непосредственно не порождает других видов интеграции. Она может

²³⁹ Воронцова, Н. А. Правовые основы становления и функционирования межгосударственного механизма интеграционных процессов в Евразийском экономическом сообществе : автореферат докт. юрид. наук ; 12.00.10 / Н. А. Воронцова. – М. : 2004. – 32 с. – с.11.

²⁴⁰ Рафалюк, Е. Е. Решения судов интеграционных объединений Латинской Америки как форма унификации международного частного права : автореферат дисс. канд. юрид. наук ; 12.00.03 / Е. Е. Рафалюк. – М. : Росс. акад. правосуд., 2010. – 26 с. – с.11–12.

лишь ускорять интеграционные процессы, облагораживать их, создавая «единый правовой порядок»²⁴¹. Правовая интеграция как и любое право само по себе является регулятором отношений, порождением и медиатором социальной действительности. Однако интеграция обладает важной особенностью по сравнению, например, с просто международным сотрудничеством: направления и виды интеграции тесно взаимосвязаны, при чем результативность каждого из направлений складывается в общий суммарный эффект не арифметически, а с дополнительным эффектом. Например, чем плотнее социальная интеграция, тем эффективнее продвигается экономическая, при ослаблении одной из составляющих интеграционный «провал» дает о себе знать кратно. Таким образом, успешная правовая интеграция делает регулируемые правоотношения более плодотворными, дальнейшая продвинутая интеграция, в свою очередь, требует еще большей и глубокой правовой интеграции, более совершенных, отточенных ее механизмов и т.д.

Из этого многообразия точек зрения хотелось бы выделить главное: во-первых, необходимо унифицировать терминологию и инструментарий правовой интеграции в интеграционных соглашениях и иных актах, в противном случае цели не только могут быть разными, но и противоположными. Во-вторых, следует понимать, что правовая интеграция в совокупности с иными видами интеграции обладает синергическим эффектом. Чем яснее представлены цели и задачи интеграции, четко выделены сферы интеграции и планомерно работают все механизмы от организационно-технического до правового в социально-гуманитарной, экономической и других областях, тем выше совокупная эффективность каждого из интегрируемых направлений. В-третьих, в интеграционных образованиях правовая интеграция имеет двоякую направленность: с одной стороны, правовая интеграция нацелена на создание единой правовой системы, в которой бы функционировал особый (наднациональный) правовой порядок со своими целевыми установками, принципами, источниками, механизмами реализации норм и т.п., с другой стороны, достижение единообразия в национально-правовом регулировании через межпарламентское сотрудничество, типовые и модельные законодательные акты, проч.

²⁴¹ Егоров, А. В. Правовая интеграция и ее содержание / А. В. Егоров // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 74–84. – с. 76.

Глава 4

Право региональных интеграционных объединений и универсальные международные обязательства их государств-участников

Pacta sunt servanda – непреложная аксиома, общепризнанный принцип международного права. Однако на практике зачастую возникают ситуации, когда обязательства государств на универсальном уровне и на региональном уровне входят в противоречие. Каким нормам следует отдать предпочтение и как избежать таких коллизий – вопросы, которыми задаются юристы всего мирового сообщества²⁴².

На универсальном уровне на сегодняшний день не редкость создание не просто отдельных обязательств в рамках международного договора, но и особых правовых режимов, состоящих из международных договоров, актов компетентной международной организации. Государства в различном объеме соглашаются на обязательность для них стандартов таких правовых режимов. Вместе с тем, отдельные сферы, такие как международные перевозки, тарифное регулирование, технические стандарты безопасности требуют универсализации применения таких гармонизирующих и унифицирующих норм. Отдельные системы права создаются в рамках таких организаций как Всемирная торговая организация, Всемирная таможенная организация, компетенция которых охватывает как раз те вопросы, которые являются основными для региональных интеграционных объединений.

4.1. Обязательства, вытекающие из права ВТО, в контексте региональной интеграции

Право ВТО – сложный, объемный комплекс правовых актов, которые охватывают практически все сферы международной торговли товарами и услугами, некоторые вопросы сельского хозяйства, производства, государственных закупок, интеллектуальной собственности, ряд иных вопросов.

²⁴² Fragmentation of International Law : Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law : Report of Study Group of the International Law Commission: Fifty-eighth session Geneva, 1 May-9 June and 3 July–11 August 2006 (A/CN.4/L.682) [Electronic resource] Mode of access : http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf. – Date of access : 01.04.2014; Fragmentation v. Constitutionalization of International Law : A Practical Inquiry // ed. A. Jakubowski, K. Wierczynska // NY : Routledge, 2016. – 291 p.; Draghici, C. The development of self-contained regimes as an obstacle to UN global governance / International Law in a Multipolar World; ed. M. Happold // NY : Routledge, 2012/ – P.283–302.

Обязательную основу для всех государств-участников ВТО составляет т. н. Марракешский «пакет», состоящий из 56 правовых актов, открытых 15 апреля 1994 г. для подписания странами-участницами Уругвайского раунда в г. Марракеше (Марокко), среди которых:

- Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации;

- многосторонние соглашения по торговле товарами, особое место среди которых занимает Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ, *GATT – General Agreement on Tariffs and Trade*), а также 19 иных соглашений и договоренностей, включая, в частности: Соглашение по сельскому хозяйству; Соглашение по текстилю и одежде; Соглашение по техническим барьерам в торговле; Соглашение о торговых аспектах инвестиционных мероприятий (TRIMS); Соглашение по интерпретации ст. VI ГАТТ-1994 («Антидемпинговый кодекс»); Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам;

- Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС, *GATS – General Agreement on Trade in Service*);

- Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС, *TRIPS – Agreement on Trade Aspects of Intellectual Property Rights*);

- Договоренность в отношении прав процедур урегулирования споров;

- Механизм обзора торговой политики;

- Договоренность об обязательствах в области финансовых услуг и др.

Основные правовые режимы, которые предусматриваются системой ВТО – принцип недискриминации, режим наибольшего благоприятствования и национальный режим. Кроме того, торговля по праву ВТО максимально либерализуется: расширяется доступ на рынок, предоставляются взаимные торговые уступки, устраняются нетарифные количественные ограничения, происходит прогрессивное снижение таможенных тарифов и проч.

На сегодня ВТО включает 164 члена²⁴³, т.е. более 3/4 государств мира. Каждое из государств, вступая, согласовывает свой индивидуальный пакет обязательств по отношению к другим чле-

²⁴³ Members and Observers // [Electronic resource] Mode of access: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm/. – Date of access: 01.08.2016.

нам. В современных условиях практически все члены ВТО являются членами той или иной интеграционной группировки и одновременно «третьей страной» для участников других региональных образований. В связи с этим в 1996 г. Генеральным советом ВТО создан Комитет по региональным торговым соглашениям. Его целью является обеспечение максимально возможного согласования между процессами глобальной либерализации и регионализации, в частности, соответствия региональных торговых соглашений положениям статьи XXIV ГАТТ и статьи V ГАТС.

В статье XXIV ГАТТ и статье V ГАТС закреплены положения, которые с правовой точки зрения являются критериями для оценки, является ли то или иное объединение интеграционным. Если быть точным, право ВТО использует не термин «интеграционный», а термин «региональное торговое соглашение» (РТС, РТА), однако имеются в виду именно такие этапы интеграции как зона свободной торговли или таможенный союз. Правопорядок ВТО зиждется на постулатах режима наиболее благоприятствуемой нации (РНБ), что по сути своей регионализму и региональной интеграции противоречит: как только предоставляются те или иные торгово-экономические преференции одному или группе государств, аналогичный режим должен быть предоставлен всем государствам-участникам ВТО, что сводило бы на нет любые интеграционные проекты. Именно поэтому правом ВТО введены некоторые критерии, которым должно соответствовать РТС (лежащее в основе любого интеграционного объединения). Например, согласно ст. XXIV ГАТТ – не повышать уровень торговой защиты против третьих государств по сравнению с уровнем, достигнутым на момент формирования объединения, снизить ставки таможенных пошлин во взаимной торговле до нуля и устранить прочие торговые ограничения, несовместимые с правилами ГАТТ, также – распространить либерализацию на практически всю взаимную торговлю объединения, при этом максимальный срок формирования объединения составляет 10 лет, а все региональные интеграционные соглашения должны нотифицироваться в ВТО. Особое внимание юристов привлекает вопрос о соотношении обязательств в рамках ВТО и обязательств в рамках интеграционного объединения.

Приложением № 31 к Договору, содержащем Протокол о функционировании Евразийского экономического союза в рамках многосторонней торговой системы, установлено, что к соответствующим отношениям применяется Договор о функционировании таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 года (далее – Договор 2011 года). Такого рода

норму можно квалифицировать как отсылку, содержащуюся в одной правовой системе к источникам другой системы права и внедряющую нормы такой другой системы права с целью их применения и реализации. Введение обязательств из права ВТО в правовую систему Союза на основании учредительного акта является общей (генеральной) отсылкой.

В Договоре 2011 года предусмотрено, что торговые режимы в рамках таможенного союза толкуются в контексте Соглашения ВТО (преамбула), а обязательства сторон из права ВТО, взятые в качестве условия присоединения государства-члена ЕАЭС к ВТО и относящиеся к правоотношениям, полномочия по регулированию которых делегированы органам Таможенного союза, и правоотношениям, урегулированным международными соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, становятся частью правовой системы Таможенного союза (ст. 1).

Таким образом, нормы права ВТО в объеме, определенном в Договоре 2011 года, являются частью правовой системы Союза и обязательны для выполнения всеми субъектами, функционирующими в рамках правовой системы Союза.

В доктрине однако задаются резонными вопросами, а все ли обязательства ВТО исходя из такой формулировки включаются в правовую систему Союза, а также применимы ли эти нормы непосредственно к правоотношениям с участием физических и юридических лиц²⁴⁴.

Так, по мнению А. Г. Чернявского, в правовую систему ЕАЭС интегрируется ограниченное количество соглашений ВТО, относящихся к сфере регулирования Таможенного союза: по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, мерам защиты внутреннего рынка, техническому регулированию, санитарным и фитосанитарным мерам. Соответственно, часть пакета соглашений ВТО, например Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС) и Соглашение об аспектах интеллектуальной собственности, связанных с торговлей (ТРИПС), не перенимается правовым режимом ЕАЭС²⁴⁵.

Не можем полностью согласиться с этим, поскольку такая трактовка ст. 1 Договора 2011 года значительно уже ее реального,

²⁴⁴ Исполинов, А. С. Вопросы прямого применения права ВТО в правопорядке России // Законодательство. 2014. № 2. С. 68–79.

²⁴⁵ Чернявский, А. Г. Таможенное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстиция, 2016. – 556 с. [Электронный ресурс] Консультант Плюс Россия.

буквального значения. А. Г. Чернявский, как видно из цитаты, относит к той части права ВТО, что входит в правовую систему Союза, только вопросы, отнесенные к исключительной компетенции ЕЭК, и то далеко не все. На самом деле в статье 1 Договора 2011 года указано, во-первых, на сферы, полномочия по регулированию которых делегированы органам Союза, во-вторых, на правоотношения, урегулированным международными соглашениями, составляющими договорно-правовую базу таможенного союза. На момент заключения Договора 2011 года договорно-правовую базу таможенного союза составляли международные договоры, действующие в рамках ЕврАзЭС, и международные договоры, направленные на завершение формирования договорно-правовой базы таможенного союза (ст. 1 Протокола от 06.10.2007 О порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним). Перечень их был очень широким. На данный момент часть из них утратили силу в связи со вступлением в силу Договора о ЕАЭС, часть продолжает действовать.

Таким образом, объем права ВТО, которое действительно входит в правовую систему Союза, подлежит установлению в каждом конкретном случае. Более того, объем таких обязательств в рамках ВТО, которые инкорпорируются в правовую систему Союза автоматически на основании Договора 2011 года, может быть подвижен. В различные периоды он может быть разным в зависимости от делегированных полномочий и действующих в рамках Союза международных соглашений.

Оценивать данное обстоятельство необходимо при применении той или иной нормы. При этом необходимо равным образом принимать во внимание и иные положения Договора 2011 года, в том числе следующие: «при заключении международных договоров в рамках Таможенного союза, принятии и применении актов Таможенного союза его органами Стороны обеспечивают соответствие таких договоров и актов Соглашению ВТО» (п. 4 ст. 2), «права и обязательства Сторон ... которые становятся частью правовой системы Таможенного союза, не подлежат отмене или ограничению по решению органов Таможенного союза, включая Суд ЕврАзЭС, или международным договором, заключенным между Сторонами» (п. 2 ст. 2). Поэтому оценку обязательствам необходимо производить очень взвешенно.

Есть и иные нормативно установленные исключения из общего правила по распространению правил ВТО в согласованном

вступающей стороной объеме. Сторона, не являющаяся членом ВТО, имеет право отступать от положений применимого по общему правилу права ВТО:

- в части, в которой правовая система Союза и решения его органов требуют корректировки;

- и/или если такие правоотношения автономно регулируются в рамках ее национальной правовой системы (п. 6 ст. 1 Договора 2011 года).

Если государством используются такие отступления, оно должно известить Комиссию о характере и объеме таких отступлений. Комиссия публикует эти извещения. После присоединения такой Стороны к ВТО любое указанное отступление будет разрешено, только если оно прямо предусмотрено условиями присоединения такой Стороны к ВТО. Эти правила особенно важны для государства, не являющегося членом ВТО, а именно для Республики Беларусь.

Частью 1 ст. 2 Договора 2011 года предусмотрено принятие мер «для приведения правовой системы Таможенного союза и решений его органов в соответствие с Соглашением ВТО, как это зафиксировано в Протоколе о присоединении каждой из Сторон, включая обязательства каждой Стороны, принятые в качестве одного из условий ее присоединения к ВТО. До того, как эти меры приняты, положения Соглашения ВТО, включая обязательства, принятые Сторонами в качестве условий их присоединения к ВТО, имеют приоритет над соответствующими положениями международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза, и решений, принятых его органами».

Важно, что приоритет не означает прямого действия нормы. Это обстоятельство следует учитывать, оценивая, например, заявление Представителя Российской Федерации, данное в официальном документе – Докладе Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации, содержащем обязательства по вступлению, следующего содержания:

«Договор о многосторонней системе является договором Таможенного союза и частью национальной нормативно-правовой базы каждого из государств-членов Таможенного союза. Вследствие этого, суды государств-членов Таможенного союза будут применять положения данного Договора. Он также подтвердил, что Договор о многосторонней системе закрепляет обязательства

государств-членов Таможенного союза и органы Таможенного союза в отношении обязательств, принятых каждым из государств-членов Таможенного союза как часть условий присоединения к ВТО и ставших частью правовой системы Таможенного союза. Таким образом, нарушение данных прав и обязанностей государством-членом Таможенного союза либо органом Таможенного союза может быть обжаловано государством-членом Таможенного союза либо Комиссией Таможенного союза в Суде ЕврАзЭС. В дополнение, хозяйствующие субъекты могут заявлять о нарушениях Договора о многосторонней системе в Суд ЕврАзЭС, как предусмотрено статьей 13 Статута Суда и Договором об обращении в суд» (п. 186)²⁴⁶.

Помимо Российской Федерации членом ВТО после начала действия Договора 2011 года стал и Казахстан (с 30 ноября 2015 года).

Пунктами 3 и 4 ст. 1 Договора 2011 года регламентировано, что при последующем присоединении к ВТО другого государства-участника его обязательства в аналогичном объеме²⁴⁷ также становятся частью правовой системы союза. Договором установлено, что такое государство должно информировать других членов Союза и координировать с ними действия в отношении принятия обязательств в качестве условия ее присоединения, требующих внесения изменений в правовую систему Союза.

В случае отличий между консолидированными результатами переговоров по ставкам импортных пошлин государств-членов, достигнутыми в процессе присоединения к ВТО, такие государства незамедлительно проведут между собой консультации и в сжатые сроки вступят в переговоры с членами ВТО, чьи интересы затронуты такими расхождениями, в целях гармонизации ставок импортных пошлин. При этом все государства-участники координируют

²⁴⁶ Доклад Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации [рус., англ.] (Вместе с «Законами, правилами и другой информацией...», «Формой уведомления о товарах, содержащих шифровальные средства», «Техническими барьерами в торговле», «Перечнем двухсторонних и многосторонних соглашений в сфере СФС, участником которых является Российская Федерация (с последними изменениями от 4 августа 2011 года)», «Документами, распространенными... в неформальном режиме под символами серии «JOB», начиная с последнего формального заседания Рабочей группы 23 марта 2006 г.»); принят 16.11.2011–17.11.2011 [Электронный ресурс] Консультант Плюс Россия, 2016.

²⁴⁷ «...принятые в качестве условия присоединения к ВТО, относящиеся к правоотношениям, полномочия по регулированию которых в рамках Таможенного союза делегированы Сторонами органам Таможенного союза, и правоотношениям, урегулированным международными соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза».

позиции и выражают намерение руководствоваться соответствующими положениями Соглашения ВТО, которые применяются в случае гармонизации тарифов.

Расхождения между обязательствами Казахстана в ВТО и правом Союза в основном относятся к вопросам таможенно-тарифного регулирования. В итоге переговоров по присоединению к ВТО значительно изменились обязательства Казахстана в рамках ЕАЭС: появился ряд изъятий из ЕТТ ЕАЭС и система прослеживаемости товаров, в отношении которых Казахстан применяет пониженные ставки пошлин. С 1 декабря 2016 г. число изъятий Казахстана из ЕТТ ЕАЭС составит 1911 десятизначных тарифных подсубпозиций.

Различия в сфере регулирования санитарных и фитосанитарных мер сводятся к обязательствам Казахстана по согласованию двусторонних ветеринарных сертификатов по запросу членов ВТО. Обращение ввезенных по таким сертификатам товаров должно быть ограничено территорией Казахстана.

К нормативным актам Союза, принятым в связи с присоединением Казахстана к ВТО относятся Протокол о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории ЕАЭС; Решение Высшего Совета от 16 октября 2015 г. № 22. О некоторых вопросах, связанных с присоединением Республики Казахстан к ВТО. Решение Совета Комиссии № 59 от 14 октября 2015 г. О перечне изъятий из ЕТТ ЕАЭС.

В целях предотвращения ввоза товаров из Перечня в государства-члены Евразийского экономического союза по итогам заседания Высшего Совета Евразийского экономического союза 16 октября 2015 г. Республика Казахстан взяла на себя обязательства не допускать вывоз товаров, ввезенных в Казахстан по сниженным импортным пошлинам, на территории других государств-членов ЕАЭС. Протокол о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза содержит требования к декларантам, владельцам товаров и перевозчикам в части соблюдения норм Протокола и предоставления товаросопроводительных документов. Тем не менее угроза «рассыпания», фрагментации единого таможенного режима налицо, особенно если не будет надлежащего таможенного контроля, эффективных мер предотвращения проникновения на общий рынок ЕАЭС товаров по более низким тарифам. Кроме того, другие госу-

дарства-члены очень пристально и напряженно следят за реализацией таких обязательств, сопоставляют их со своим объемом изъятий и рассматривают вопрос увеличения последних²⁴⁸.

Интересна и ситуация, также имеющая место в ЕАЭС, когда членом Союза становится государство, уже являющееся членом ВТО²⁴⁹. В договоре 2011 года это не урегулировано, однако регламентировано *ad hoc*. Кыргызстан является членом ВТО и объем его обязательств по праву ВТО установлен Протоколом о присоединении Кыргызской Республики к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 14 октября 1998 года. В соответствии с ч. 2 п. 42 Протокола об условиях и переходных положениях по применению Кыргызской Республикой Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, отдельных международных договоров, входящих в право Евразийского экономического союза, и актов органов Евразийского экономического союза в связи с присоединением Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года такие обязательства Кыргызстана не становятся обязательствами других государств-членов ЕАЭС или Союза в целом.

Пересмотр тарифных обязательств Кыргызской Республики в связи с присоединением к ЕАЭС выглядит кратко следующим образом: в апреле 2015 г. в соответствии с правилами ВТО Кыргызстан подал нотификацию о пересмотре тарифных обязательств по статье XXIV:6 ГАТТ-1994, с даты направления нотификации за 3-месячный период получено 6 заявок на участие в переговорах и 1 запрос на проведение консультаций, в июле 2016 г. в соответствии со статьей XXVIII:3 ГАТТ срок переговоров был продлен до февраля 2018 г.²⁵⁰ В связи с большим количеством изъятий в казахстанском пакете Кыргызстан намерен увеличить и количество своих (166 на сегодняшний день) особых позиций в ВТО и ЕАЭС.

²⁴⁸ Как сопоставляется членство Казахстана и в ВТО, и в ЕАЭС? [Электронный ресурс]. – Вид доступа: http://www.vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=42344:kak-sopostavlyayetsya-chlenstvo-kazahstana-i-v-vto-i-v-eaes?&Itemid=79. – Дата доступа : 01.08.2016.

²⁴⁹ Интервью Члена Коллегии (Министра) ЕЭК Данила Ибраева информационному агентству КазТАГ «Интеграция – мощный стимул для Кыргызстана в рамках экономического союза» [Электронный ресурс]. – Вид доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/8978766754.aspx>. – Дата доступа : 01.08.2016.

²⁵⁰ Выполнение обязательств государств-членов ЕАЭС в ВТО [Электронный ресурс]. – Вид доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/SiteAssets/Presentation_2016%20rus.pdf. – Дата доступа: 10.09.2016.

Такая же ситуация и с Арменией, которая участвует в ВТО. Пересмотр тарифных обязательств Республики Армения в связи с присоединением к ЕАЭС кратко выглядит следующим образом: в ноябре 2014 г. в соответствии с процедурами ВТО Арменией подана нотификация о пересмотре тарифных обязательств по статье XXIV:6 ГАТТ-94, переговорная делегация ЕАЭС создана распоряжением Совета ЕЭК № 12 от 23 апреля 2015 г. С даты направления нотификации за 3-х месячный период получено 11 заявок на участие в переговорах. В ноябре 2015 г. в соответствии со статьей XXVIII:3 ГАТТ срок переговоров продлен на 12 месяцев, в июне 2015 г. и 2016 г. Армения провела консультации с членами ВТО с целью выхода на проведение компенсационных переговоров.

4.2. Региональная интеграция и международное таможенное право

Международное таможенное право является частью международного публичного права и включает в себя множество договорных и недоговорных источников. Одними из центральных международных соглашений в таможенной сфере являются Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. (Киотская конвенция), Международная конвенция о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров от 14 июня 1983 года (Брюссельская конвенция).

Как правило, все таможенные кодексы государств-участников Всемирной таможенной организации, а также таможенного кодекса интеграционных объединений, в которых сформирован таможенный союз и действует унифицированное таможенное законодательство, основываются на таких конвенциях. Исключением не стал и Таможенный кодекс таможенного союза, применяющийся в настоящее время в рамках ЕАЭС. Вместе с тем, в литературе отмечают, что объем обязательств по таможенному кодексу не всегда соответствует объему обязательств по конвенциям²⁵¹, объем обязательств государств-участников, взятых на себя при выражении согласия таких конвенций обязательными для себя, также разнится у Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России²⁵².

²⁵¹ Чернявский, А. Г. Таможенное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстиция, 2016. – 556 с.

²⁵² Анализируя обязательства Беларуси, Казахстана и России С. О. Шохин пишет: «Таким образом, объемы присоединения у всех трех государств различны. По отдельным специальным приложениям объемы присоединения совпадают у Республики Беларусь и Республики Казахстан, а Российская

Участниками Брюссельской конвенции являются все государства-участники ЕАЭС: Армения – в соответствии с Постановлением Национального Собрания Республики Армения от 26 февраля 2008 года № 052-4 «О ратификации Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров и Протокола о внесении поправки в нее», Беларусь – в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 12 августа 1998 года № 396 «О присоединении Республики Беларусь к Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров», Казахстан – в соответствии с Законом Республики Казахстан от 3 февраля 2004 года № 525-ІІ «О присоединении Республики Казахстан к Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров и Протоколу о внесении поправки в Международную конвенцию о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров», Кыргызстан – Законом Кыргызской Республики от 30 декабря 2003 года № 248 «О присоединении Кыргызской Республики к Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров», Россия – Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 372 «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров». Согласно подпункту 4 пункта 1 статьи 25 Договора о ЕАЭС в рамках таможенного союза государств-членов ЕАЭС осуществляется единое таможенное регулирование. Таким образом, данная сфера отнесена к единой политике, которая в силу статьи 2 Договора предполагает применение государствами-членами унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в рамках их полномочий. Согласно 51 ТК ТС ТН ВЭД основывается на Гармонизированной системе описания и кодирования товаров Всемирной таможенной организации (далее – ГС), принятой в качестве приложения к Брюссельской конвенции. В соответствии с пунктом 4 статьи 101 Договора статья 51 ТК ТС в части ведения ТН ВЭД применяется с учетом положений статьи 45 Договора, которой такие полномочия в сфере таможенно-тарифного регулирования, как ведение единой ТН ВЭД и Единого

Федерация к специальным приложениям Киотской конвенции не присоединилась вообще». // Шохин С. О. ЕАЭС и международные конвенции // Международное публичное и частное право. 2015. № 4. С. 14–17.

таможенного тарифа Союза, государствами-членами ЕАЭС переданы Комиссии. В этой связи Брюссельская конвенция наряду с правом Союза подлежит применению для регулирования таможенно-тарифных отношений в рамках ЕАЭС. Данная позиция была сформулирована Судом ЕАЭС в решении по делу *Дженерал Фрейт*²⁵³.

В апелляционной инстанции Суд подтвердил такую позицию и указал общую формулу, по которой в целом оценивает, что тот или иной источник (международный договор) применяется в рамках правовой системы ЕАЭС: при наличии двух кумулятивных условий

– когда все государства-члены являются участниками международного договора,

– и сфера действия международного договора относится к области единой политики в рамках ЕАЭС²⁵⁴.

Для целей констатации применимости ГС как таковой в правовой системе Союза, в принципе достаточно и факта наличия в ТК ТС частичной отсылки²⁵⁵: «Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности основывается на Гармонизированной системе описания и кодирования товаров Всемирной таможенной организации и единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств (п.1 ст. 51).

4.3. Конвергенция правовых систем региональных интеграционных объединений

Сегодня в мире существует сложный комплекс региональных акторов (разной степени институционализации), которые имеют сношения с государствами, международными организациями и друг с другом, образуя сети межрегиональных и субрегиональных связей²⁵⁶.

Юридическая конвергенция – процесс сближения в праве, отражает как взаимодействие отдельных элементов национальной

²⁵³ Решение Коллегии Суда ЕАЭС по делу ЗАО «Дженерал Фрейт» от 4.04.2016 г. [Электронный ресурс]. – Вид доступа: <file:///C:/Users/SE4054/Downloads/Решение%2004.04.2016.pdf>. Дата доступа: 21.07.2016.

²⁵⁴ Решение Апелляционной палаты Суда по делу ЗАО «Дженерал Фрейт» от 21 июня 2016 года № СЕ-1-2/2-16-АП [Электронный ресурс]. – Вид доступа: [file:///C:/Users/SE4054/Downloads/Решение%2021.06.2016%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/SE4054/Downloads/Решение%2021.06.2016%20(5).pdf). – Дата доступа: 21.07.2016.

²⁵⁵ Под частичной отсылкой понимается отсылка в отраслевом акте права Союза к соответствующим нормам иного правового порядка.

²⁵⁶ Acharya, A. *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*. – Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009. – 200 p.

правовой системы, так и взаимодействие между отдельными правовыми системами в форме повышения степени связанности и согласованности правового регулирования общественных отношений²⁵⁷. Юридическая конвергенция возможна как в отношении отдельных норм в системах права, так и в отношении различных правовых систем, не только национальных, но и иного уровня. Это в равной степени относится и к системам права региональных интеграционных объединений.

Конвергенция как категория в праве уже вошла в научный оборот, в первую очередь в кампаративистике. Вообще, изначально теория конвергенции получила распространение в экономической науке в 1960-х гг. Термин «конвергенция» происходит от латинского *convergere* – сближаться, сходиться. Для исследований интеграционных образований термин конвергенции зачастую употребляется наравне с понятиями гармонизация, аппроксимация, унификация, правовая интеграция – для описания процессов сближения правовых систем государств, входящих в интеграционные образования. Проблема конвергенции интеграционных правовых систем в науке права пока не исследована. Однако проблема эта не надумана, все чаще звучат высказывания об «интеграции интеграций», и перед учеными-правоведами таким образом встает ряд вопросов, среди которых следующие: каковы причины и правовые основы юридической конвергенции в контексте межинтеграционного взаимодействия; носит ли она характер спорадический или объективно обусловлена и предопределена; насколько межинтеграционная конвергенция дискреционна, либо она имеет в своей основе норму обязательного характера высшего порядка; каковы методы конвергенции интеграционных правовых систем?

Первая причина межинтеграционной конвергенции как неизбежного процесса сближения интеграционных систем кроется в объективной закономерности взаимопроникновения и сообщения смежных систем, но также и законах диалектики. Противоположным конвергенции является понятие дивергенции как процесса разобшения. Юридическую дивергенцию исследователи определяют как сложный и многосторонний процесс внутреннего и внешнего взаимодействия элементов права и правовых систем, выраженных в расхождении организации форм права, требований правовых норм,

²⁵⁷ Третьякова, О. Д. Понятие правовой конвергенции / О. Д. Третьякова // «Черные дыры» в рос. законодательстве. – 2008. – № 3. – С. 39.

а также частей единых или близких правовых систем общества²⁵⁸. Конвергенция и дивергенция отражают диалектику развития. Межинтеграционное взаимодействие будет дивергентным с точки зрения заинтересованности каждой интеграционной системы в защите своих приоритетных интересов и установлении специальных экономических и юридических механизмов такой защиты, и конвергентным с точки зрения существования так или иначе в общем социокультурном и экономическом пространстве, зависимости друг от друга в масштабе глобального выживания. Практика интеграционных объединений показывает, что они неизбежно анализируют и воспринимают те или иные существующие модели. Как справедливо отмечает Е. Е. Рафалюк, по образцу Суда Европейского союза создан Андский суд, постоянный судебный орган Андского сообщества²⁵⁹. Отметим, что и Суд ЕврАзЭС, и настоящий Суд ЕАЭС также восприняли многое от Суда ЕС, хотя и обладают многими принципиально уникальными чертами.

Причина вторая конвергенции правовых систем интеграционных образований заключается в общем правовом и торгово-экономическом поле их функционирования в рамках ВТО. Региональные интеграционные образования в определенной мере стали развиваться как экономические блоки в различных регионах благодаря интернационализации торговли и общим тенденциям глобализации. В ситуации, когда всемирная экономическая интеграция в рамках ВТО находится на этапе определенной стагнации, региональные экономические объединения становятся реальной альтернативой глобальному интегрированному рынку. Вместе с тем, они не просто должны соответствовать требованиям ст. XXIV ГАТТ, ст. V ГАТС, предъявляемым со стороны ВТО к РТА. Для того, чтобы регионализация не стала дезинтеграционным, разобщающим фактором с точки зрения универсального торгового режима, и в юридическом смысле не привела к фрагментации, интеграционные объединения должны действовать в единообразном правовом контексте. С этой целью стандарты ВТО

²⁵⁸ Иванцова, Д. С. Конвергенция и дивергенция – новые транстермины в российском праве // Вестник Владимирского юридического института. – Владимир: Изд-во ВЮИ ФСИН России. – 2013. – № 3 (28). – С. 149–152.

²⁵⁹ Рафалюк, Е. Е. Проблемы сравнительного правоведения в условиях интеграции государств / Е. Е. Рафалюк, Н. Б. Крысенкова // Журнал российского права. – 2013. – № 3 [Electronic resource] Mode of access: <http://w.pc-forums.ru/o949.html>. – Date of access: 14.06.2016.

должны имплементироваться в интеграционных объединениях и таким образом происходит экзогенная конвергенция правовых режимов интеграционных объединений. Как правило, все интеграционные объединения содержат общие либо специальные нормы, обязывающие соблюдать право ВТО.

Третья причина – в наличии и иных «общих», унифицирующих правовых режимов, например, в сфере таможенного регулирования, технических стандартов. Это также обусловлено созданием универсальных по субъектному составу специальных организаций, создающих единообразные правила и стандарты функционирования в сферах, обеспечивающих и упрощающих мировой торговый оборот. Даже в случае, когда само интеграционное объединение не является субъектом такого универсального правового режима (например, членом ВТО, участником соответствующих конвенций), правовая система «стремится» к рецепции таких универсальных стандартов. Таким образом через реализацию универсальных стандартов происходит сближение региональных правовых систем.

Выше была описана объективная обусловленность конвергенции создаваемых правовых режимов в торгово-экономической и связанной с ней областях. Несмотря на то, что в основе интеграционных образований современности лежат экономические факторы и они построены на экономических формах интеграции, создание внутренних рынков не может не привести к необходимости гармонизации иных политик: выработке единых стандартов охраны окружающей среды, борьбы с правонарушениями, правовой помощи и проч. Передача, даже частичная, полномочий по решению таких вопросов на уровень интеграционного объединения делает необходимым и проработку этих вопросов на уровне межинтеграционного взаимодействия в рамках выделенных им полномочий.

Сближение стандартов в этих сферах очевидно востребовано и активно осуществляется на межгосударственном уровне. Однако с созданием интеграционных объединений такое сближение через классическое международное, в том числе двустороннее сотрудничество может стать неэффективным и даже невозможным в силу передачи полномочий с уровня национального на наднациональный. В этом случае начинается этап сближения. На уровне межинтеграционном – это может происходить либо целенаправленно и обоюдонаправленно путем межинтеграционного взаимодействия, либо неявно, в одностороннем порядке – через рецепцию одной си-

стемой стандартов, выработанных другой системой. Первый вариант, на наш взгляд, предпочтительнее, хотя и требует большой степени взаимного признания и доверия партнеров.

Следующая причина объективной необходимости юридической конвергенции региональных интеграционных проектов – в наличии общих угроз и задач глобального масштаба, которые тем не менее не разрешены (по крайней мере в достаточной степени) на мировом уровне – противодействие терроризму, экстремизму, решение миграционных кризисов, укрепление региональной и субрегиональной безопасности, проч. Межинтеграционное взаимодействие в данном случае будет проявляться в наличии общих ценностных парадигм построения и развития правовых систем.

Помимо причин, вызывающих процессы межинтеграционной конвергенции извне, можно назвать и ряд факторов, стимулирующих ее изнутри. Так, компании-резиденты одного интеграционного объединения, активно работающие с партнерами другого интеграционного объединения, или их бизнес-союзы очевидно будут заинтересованы в унификации торгово-экономических режимов или отдельных правовых норм (их комплексов) для снижения транзакционных рисков, расходов, закрепления правовой определенности в отношении правоприменителей в различных юрисдикциях. Создание единого рынка в рамках региона, в первую очередь, усиливает торговлю внутри объединения, но интенсификация внутренних экономических связей и расширение внутреннего рынка в любом случае имеет свой предел. Затем последует совместный выход на внешние рынки. На этом этапе и будет заявляться интерес к межинтеграционной гармонизации права «снизу-вверх».

Также, нельзя не отметить и такое явление как участие одного государства в нескольких параллельно действующих региональных торговых соглашениях, интеграционных объединениях. Оно присуще ряду регионов – Африке, Азии, Латинской Америке – и в науке экономической интеграции уже получило название «миска спагетти»²⁶⁰. Это затрудняет реализацию каждого из интеграционных проектов в отдельности, так как государство будет вынуждено в рамках различных проектов реализовывать их лишь отчасти ввиду иных международных обязательств в других объединениях,

²⁶⁰ «Spaghetti bowl effect», «noodle bowl effect» – термин был впервые употреблен для аналогичного явления в азиатской интеграции Ягдишем Бхагвати (J. Bhagwati). Речь идет о многосвязующих региональных соглашениях интеграционного типа, которые в различных ситуациях могут быть использованы субъектами экономических отношений для оптимизации или злоупотреблений по вопросам определения страны происхождения товаров, тарификации и проч.

в которых оно участвует. Организации имеют много схожих проектов, институтов, это приводит к размыванию компетенции и распылению материальных и человеческих ресурсов, обходу правил недобросовестными игроками на рынке через выбор юрисдикции. Поэтому и это обстоятельство приводит к необходимости гармонизации стандартов в рамках различных интеграционных систем.

Выше мы придерживались достаточно классического для юриспруденции подхода к явлению конвергенции. Как правило, в правовой литературе высказываются о позитивности и необходимости гармонизации и унификации. Юристы с формально-юридической и сравнительно-правовой точек зрения воспринимают юридическую конвергенцию в целом как положительное явление, более того, явление естественное и нужное непременно, оговаривая, как правило, при этом, что сближение не должно нарушать традиций, правовых и аксеологических основ существования общества и т.п. Применение же методов экономического анализа к явлению юридической конвергенции может заметно расширить аргументацию как «за» сближение правовых систем, так и «за» оставление различий (это не равносильно «против» конвергенции). Одним из базовых методов, применяемых в теории управления для оценки воздействия тех или иных решений, является СВА метод (оценка затрат и выгод)²⁶¹. В зарубежной (западной) литературе вопросы сближения правовых систем (национальных и в рамках европейской интеграции) очень активно обсуждаются, в том числе в последние годы очень популярен экономический анализ правовой интеграции (конвергенции). Тема многофункционального анализа юридической конвергенции межинтеграционных образований во многом относится к перспективным.

²⁶¹ Chirico, F. *Convergence and Divergence, in Law and Economics and Comparative Law* / F. Chirico, p. Larouche // *National Legal Systems. – the Hague* : T.M.C. Asser Press, 2013. – P. 9–33.

Заключение

Межгосударственная регионализация сегодня должна быть проявлением скоординированного, построенного на многоблоковости мирового сообщества. «Если глобализация – это движение сверху вниз, от макро – к микроуровню, а локализация – снизу вверх, то через мезоуровень не только осуществляется это движение, мезоуровень преобразует его, адаптируя глобальные процессы к местным условиям, помогая локальным выйти наверх... На этой ступени организации мирового сообщества происходит своеобразный общесоциальный консенсус, гармонизация энергетики двух встречных потоков, вырабатываются механизмы устойчивости системы» (Р. Х. Симонян)²⁶². Именно в этом проявляется новая ценностная парадигма современного межгосударственного регионализма и более плотного, конструктивного вида его воплощения в жизнь – региональной интеграции. Е. Е. Рафалюк отмечает, что региональная интеграция является ценностью современного международного правопорядка²⁶³. Это поиск общих интересов, выгод и приемлемых совместных проектов для организации сбалансированного, вне неконтролируемых рисков регионального сообщества, основанного на постулатах общемирового консенсуса.

Перед международным правом и международно-правовыми механизмами в контексте регионализации, таким образом, не одна, а ряд параллельных целей: с одной стороны, создать гармоничную систему, удовлетворяющую интересам и потребностям государств, входящих в «регион», с другой стороны, определить и придерживаться общерегиональных принципов и задач, с третьей – выстроить региональную систему в координации с другими аналогичными системами и в согласованности с общемировыми, универсальными принципами, избежав таким образом фрагментации, противопоставления.

Выбор в пользу интеграционного взаимодействия в отличие от традиционного международного сотрудничества обусловлен, прежде всего, целями, которые необходимо достигнуть. Координация межгосударственного взаимодействия достижима посред-

²⁶² Цит. по Комарова, Л. В. Историческая взаимосвязь регионализма с локальными процессами: социально-философский анализ / Л. В. Комарова // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2012. – № 3. – С. 232–234, с. 233.

²⁶³ Рафалюк, Е. Е. Аксиологический подход в международном праве / Е. Е. Рафалюк // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

ством традиционных международно-договорных и институциональных форм сотрудничества. Региональная интеграция позволяет достичь более унифицированных подходов, создать единое (прежде всего, экономическое) пространство, что требует и особых правовых методов и механизмов. Именно формирование особых институциональных механизмов (наднациональных органов, судебного учреждения широкой юрисдикции) и особых правовых средств (актов прямого действия, передачи полномочий интеграционным органам) позволяет достичь синергического эффекта интеграции.

Организационно-правовые формы и методы правового обеспечения региональной интеграции могут быть различны, во многом обусловлены ее этапами (уровнями). Чем более высокий уровень интеграции необходимо реализовать, тем более проявляют себя наднациональные механизмы, унифицирующие методы регулирования, тем более институционализируется структура интеграционного объединения.

В случае формирования таких полноценных интеграционных механизмов право интеграционного объединения представляет собой автономную систему права, умножающую положительный эффект интеграции. Важно при этом изначально обеспечить не только эффективный механизм правообразования в интеграционном объединении, который бы отражал интересы широкого круга акторов и был гармонично сбалансирован, но и механизм реализации такого права, а также обеспечения создаваемых правовых режимов – адекватными мерами контроля и принуждения, прав и обязанностей субъектов – средствами их правовой защиты. Особая роль в интеграционном объединении отводится механизмам, позволяющим обеспечивать когерентность интеграционной правовой системы, единообразие применения права.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Регионализм и региональная интеграция как научные категории и тенденции современного миро-устройства	6
1.1. Понятие «регионализма»: введение в межатрас- левой дискурс	6
1.2. Понятие интеграции и интеграционных объеди- нений в доктрине права и экономической теории	13
1.3. Теории интеграции	18
1.4. Предпосылки интеграции	23
1.5. Статика и динамика интеграции	25
1.6. Синергический эффект интеграции	30
1.7. Отличия международного сотрудничества госу- дарств от межгосударственной интеграции	34
1.8. Классификация и типология региональной инте- грации	37
Глава 2. Интеграционные модели современности и евразийская интеграция	50
2.1. Европейский регион	50
2.1.1. Бенилюкс.	50
2.1.2. ЕАСТ	51
2.1.3. Европейский союз.	52
2.2. Интеграция в Азиатском регионе	69
2.2.1. АСЕАН	70
2.2.2. СААРК	71
2.3. Интеграция на африканском континенте	72
2.3.1. ЭКОВАС	78
2.3.2. КОМЕСА	81
2.4. Интеграция в Латинской Америке и регионе Ка- рибского бассейна	83
2.4.1. ЛАСТ	83
2.4.2. ЦАОР	84
2.4.3. КАРИКОМ	85
2.4.4. Андское сообщество	86
2.4.5. МЕРКОСУР	87
2.4.6. УНАСУР	89
2.5. Интеграция в Северной Америке	90
2.6. Евразийский регион	91

2.6.1. Формирование зоны свободной торговли и таможенного союза в евразийском регионе в постдезинтеграционный период	91
2.6.2. Евразийский экономический союз: институциональная структура и формирование общего рынка	95
Глава 3. Право как инструмент региональной интеграции	105
3.1. Методология права региональной интеграции: консенсуальность v. наднациональность?	105
3.2. Методы правового регулирования интеграции в Европейском союзе	112
3.3. Субсидиарность как фактор равновесия интеграционной правовой системы ЕС	125
3.4. Правовые основания создания и функционирования межгосударственных региональных объединений интеграционного типа	135
3.5. Цели, принципы и ценностные установки в учредительных актах региональных интеграционных объединений	144
3.6. Источники права в интеграционных объединениях	149
3.6.1. Источники права ЕС	149
3.6.2. Источники права Меркосур.	151
3.6.3. Эволюция интеграционного правового порядка в евразийском регионе	152
3.6.4. Система права по Договору о Евразийском экономическом союзе	157
3.7. Коллизии в системе интеграционного права	164
3.7.1. Роль преюдиции в избежании коллизий	166
3.7.2. Правовая интеграция.	170
Глава 4. Право региональных интеграционных объединений и универсальные международные обязательства их государств-участников	174
4.1. Обязательства, вытекающие из права ВТО, в контексте региональной интеграции.	174
4.2. Региональная интеграция и международное таможенное право	183
4.3. Конвергенция правовых систем региональных интеграционных объединений	185
Заключение	191

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Научное издание

Михалева Татьяна Николаевна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: ВЫЗОВЫ
И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Редактор А. С. Чаранкова

Компьютерная верстка А. Н. Гурина

Подписано в печать 17.10.2016. Формат 60×84/16.

Бумага офсетная. Печать цифровая. Усл. печ. л. 11,39. Уч.-изд. л. 18,89.

Тираж 100 экз. Заказ 1565.

Издатель РНИУП «Институт радиологии» МЧС Республики Беларусь.
Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,
распространителя печатных изданий №1/95 от 25.11.2013.

Отпечатано в Филиале БОРБИЦ РНИУП «Институт радиологии»
МЧС Республики Беларусь.

Ул. Шпилевского, 59, помещ. 7Н, 220112, г. Минск.