

Г.А.Василевич,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Республики Беларусь

О РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В силу того, что на просторах СНГ существует очень много «наслоений» договоров различного уровня в силу функционирования нескольких межгосударственных образований напомним читателям, что 10 октября 2000 г. пять государств – Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан – подписали Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества. Цель его – координация подходов входящих в ЕврАзЭС государств при интеграции в мировую экономику. Это межгосударственное образование преследует также цель формирования Таможенного Союза и Единого экономического пространства. Договор о ЕврАзЭС закрепляет соответствующую систему органов (Межгоссовет, Межпарламентская ассамблея, Суд Сообщества, Интеграционный комитет (в нем представлены заместители глав правительств)).

Важным этапом дальнейшей региональной интеграции стало образование Таможенного Союза Беларуси, Казахстана и России в соответствии с Договором от 6 октября 2007 г. «О создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза». Позднее, основываясь на Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года и упомянутом Договоре от 6 октября 2007 г., указанные государства образовали Евразийскую экономическую комиссию (в дальнейшем – ЕЭК). Для ее учреждения, как единого постоянно действующего регулирующего органа Таможенного союза и Единого экономического пространства, 18 ноября 2011 года Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией был подписан Договор о Евразийской экономической комиссии.

Ранее (до 1 июля 2012 г.) несколько схожие, но весьма ограниченные функции имела Комиссия Таможенного Союза.

Помимо ЕЭК структура властных институтов действующего Таможенного Союза следующая: Межгосударственный совет ЕврАзЭС, Совет глав правительств, Интеграционный комитет ЕврАзЭС, Межпарламентский комитет.

Как вытекает из Договора о Евразийской экономической комиссии основной ее задачей является обеспечение условий функционирования и развития Таможенного союза и Единого экономического пространства, а

также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства. Она осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, предусмотренных Договором, международными договорами, формирующими договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также решениями Высшего Евразийского экономического совета в следующих сферах:

- таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
- таможенное администрирование;
- техническое регулирование;
- санитарные, ветеринарные и фитосанитарные меры;
- зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин;
- установление торговых режимов в отношении третьих стран;
- статистика внешней и взаимной торговли;
- макроэкономическая политика;
- конкурентная политика;
- промышленные и сельскохозяйственные субсидии;
- энергетическая политика;
- естественные монополии;
- государственные и (или) муниципальные закупки;
- взаимная торговля услугами и инвестиции;
- транспорт и перевозки;
- валютная политика;
- охрана и защита результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации товаров, работ и услуг;
- трудовая миграция;
- финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг);
- иные сферы.

Комиссия состоит из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии. Коллегия Комиссии и Совет Комиссии имеют собственные полномочия, которые закреплены в соответствующих статьях Договора. Совет комиссии – осуществляет общее регулирование интеграционными процессами в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. Включает в себя по одному представителю от каждой из Сторон в статусе вице-премьеров правительств стран ЕЭП.

Коллегия комиссии – основной исполнительный орган ЕЭК. Направление деятельности – выработка предложений в сфере дальнейшей интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического

пространства. Департаменты ЕЭК отвечают за подготовку решений и осуществление мониторинга в подведомственных отраслях.

Коллегия состоит из девяти членов, по три человека от каждого государства на уровне заместителей и председателей правительств, получающих статус международных независимых чиновников.

Согласно ст. 5 Договора Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для Сторон, и рекомендации, не носящие обязательного характера. Важно иметь в виду, что решения Комиссии входят в договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства и, как записано в Договоре, подлежат непосредственному применению на территориях Сторон.

Установлены порядок и сроки вступления решений Комиссии в силу. В случае, если иное не предусмотрено международными договорами, решения Комиссии вступают в силу не ранее чем по истечении 30 календарных дней с даты их официального опубликования. Решения Комиссии, улучшающие положение физических и (или) юридических лиц, могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это. Решения Комиссии, принимаемые в исключительных случаях, требующих оперативного реагирования, могут предусматривать иной срок вступления в силу, но не менее 10 календарных дней с даты их официального опубликования. Порядок принятия и вступления в силу решений Комиссии в исключительных случаях, требующих оперативного реагирования, а также решений, улучшающих положение физических и (или) юридических лиц, устанавливается Регламентом.

Согласно п. 82 Регламента решения Коллегии, определяющие организацию работы департаментов Комиссии (решения об одобрении директоров департаментов, о составе конкурсной комиссии для назначения на вакантные должности в департаментах Комиссии, об утверждении правил внутреннего документооборота, взаимодействия между департаментами Комиссии и иные аналогичные решения), вступают в силу в сроки, установленные такими решениями Коллегии, но также не менее 10 календарных дней с даты официального опубликования.

В Договоре реализован важный конституционный принцип: решения Комиссии, ухудшающие положение физических и (или) юридических лиц, обратной силы не имеют.

Решения Комиссии подлежат опубликованию на официальном сайте Комиссии в сети Интернет, за исключением некоторых решений Комиссии, предусмотренных Регламентом, и направляются Сторонам не позднее 3 календарных дней со дня принятия решения. Дата публикации решения

Комиссии на официальном сайте Комиссии в сети Интернет признается датой официального опубликования данного решения.

Выше уже было обращено внимание на обязательный характер решений ЕЭК. При этом, согласно ст. 13 Договора, любая Сторона (имеется в виду государство) или член Совета Комиссии имеют право в течение 10 календарных дней с даты принятия Коллегией Комиссии решения внести в Коллегию Комиссии предложение о его отмене или изменении. Коллегия Комиссии в течение 5 календарных дней с даты получения предложения Стороны или члена Совета Комиссии направляет членам Совета Комиссии материалы по указанному решению. Совет Комиссии после поступления материалов Коллегии Комиссии по указанному решению рассматривает его и принимает решение в течение 10 календарных дней.

Согласно п. 76 Регламента решение Коллегии, на которое поступило Заявление, может быть отменено или изменено Коллегией самостоятельно.

Сторона, не согласная с принятым решением Совета Комиссии, после рассмотрения в Совете Комиссии вопроса об отмене или изменении решения Коллегии Комиссии или истечения срока, предусмотренного для такого рассмотрения и принятия решения, но не позднее 30 календарных дней с даты официального опубликования решения Совета Комиссии, может направить в Комиссию письмо за подписью главы правительства с предложением о внесении вопроса в отношении решения Коллегии Комиссии, предлагаемого к отмене или изменению, на рассмотрение Высшего Евразийского экономического совета (Высший Евразийский экономический совет – высший орган управления ЕЭП, включающий в себя глав государств и глав правительств стран ЕЭП).

В отношении некоторых решений Комиссии (требующих оперативного реагирования, а также тех, которым может придаваться обратная сила) глава правительства любой Стороны вправе обратиться в Комиссию с предложением о внесении вопроса в отношении этих решений на рассмотрение Высшего Евразийского экономического совета на любой стадии до их вступления в силу.

Решение Коллегии Комиссии, предлагаемое к отмене или изменению в соответствии с Договором, не вступает в силу до даты его рассмотрения Высшим Евразийским экономическим советом и принятия решения консенсусом. Таким образом, для того, чтобы «заблокировать» вступление решения ЕЭК в действие необходимо воспользоваться предусмотренной Договором процедурой для высказывания возражений и соблюсти при этом соответствующие сроки. С соответствующей инициативой, на наш взгляд, могут ходатайствовать перед уполномоченными органами субъекты

хозяйствования, граждане. Их обращения по данному поводу—важный источник информации.

В ст. 18 Договора определено, какие функции и полномочия обеспечивает Коллегия Комиссии. Среди них, в частности, она осуществляет выработку предложений в сфере интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, включая разработку и реализацию основных направлений интеграции; принимает решения и рекомендации; исполняет решения, принятые Высшим Евразийским экономическим советом, и решения, принятые Советом Комиссии; осуществляет мониторинг и контроль за исполнением международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства; осуществляет мониторинг и контроль за исполнением Сторонами решений Комиссии; направляет Сторонам обязательные для исполнения уведомления об устранении нарушений при исполнении международных договоров и решений Комиссии и др. Коллегия Комиссии имеет право запрашивать у органов власти Сторон, юридических и физических лиц информацию, необходимую для осуществления Комиссией своих полномочий.

Одной из существенных проблем СНГ, которое возникло в 1991 году, является слабое или несвоевременное исполнение заключенных международных договоров. Этот недостаток учтен в Договоре о ЕЭК. Так, в соответствии с его ст. 6 Комиссия в пределах своих полномочий обеспечивает реализацию международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства. Такая формулировка подчеркивает непосредственный характер действия решений ЕЭК, хотя и требующий нередко «выхода» для их реализации (или их отмены либо изменения) на иные структуры данного межгосударственного образования. Как предусмотрено в ст. 20 Договора, в случае если в результате проводимого Коллегией Комиссии мониторинга исполнения международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, возникают основания полагать, что одна из Сторон не исполняет международные договоры, формирующие договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и (или) решения Комиссии, то Коллегия Комиссии решением, принятым двумя третями голосов, направляет Стороне уведомление о необходимости обязательного исполнения соответствующего международного договора и (или) решения Комиссии и устанавливает разумный срок, в течение которого Сторона обязана устранить такое нарушение. В случае если в установленный срок Сторона не исполняет

указанное решение, Коллегия Комиссии выносит соответствующий вопрос на рассмотрение Совета Комиссии.

В случае если Сторона не исполняет в установленные сроки решение Совета Комиссии о необходимости исполнения соответствующего международного договора и (или) решения Комиссии, Коллегия Комиссии от имени Комиссии имеет право обратиться в Суд Евразийского экономического сообщества с заявлением о неисполнении этой Стороной международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и (или) решения Комиссии.

Одновременно Коллегия Комиссии уведомляет Высший Евразийский экономический совет и Совет Комиссии о направлении соответствующего заявления в Суд Евразийского экономического сообщества.

На любой стадии рассмотрения Судом Евразийского экономического сообщества заявления Суд Евразийского экономического сообщества по ходатайству Коллегии Комиссии от имени Комиссии, обратившейся с этим заявлением, или Стороны, права которой нарушены в связи с неисполнением международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и (или) решения Комиссии, указанные в заявлении, в течение 45 календарных дней с даты поступления ходатайства в Суд Евразийского экономического сообщества рассматривает вопрос о введении разумных временных мер, в том числе обеспечительного характера, в целях обеспечения исполнения решения Суда Евразийского экономического сообщества или предотвращения возможного нарушения прав и законных интересов, предусмотренных международными договорами, формирующими договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и (или) решениями Комиссии.

Кроме того, Комиссия может быть наделена Высшим Евразийским экономическим советом правом подписывать международные договоры по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии.

После подписания международного договора Председатель Коллегии в течение трех рабочих дней обеспечивает направление заверенных копий подписанного международного договора Сторонам для проведения необходимых процедур для вступления в силу данного международного договора.

Таким образом, ЕК обладает весомыми полномочиями, вытекающими из международного договора. Степень воздействия международного права на национальное право зависит от многих факторов. В правовых системах различных стран содержатся разные подходы к определению места и роли норм международного права в национальных системах. Однако

основополагающим принципом международного права является принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Государственные системы, в зависимости от того, какое место занимают международные договоры, можно классифицировать следующим образом: 1) международные нормы имеют конституционный статус; 2) статус международных договоров выше обычных законов; 3) международные нормы соответствуют обычному закону.

Международный договор Республики Беларусь, который вступил в силу путем ратификации, присоединения к нему или утверждения, обладает согласно нашей Конституции верховенством по отношению к другим подконституционным актам (законам, декретам, указам, постановлениям и др.). Выстраивая правовую пирамиду нормативных правовых актов, отметим, что законы, которыми международные договоры приобретают обязательную силу (например, посредством закона о ратификации), придают им нормативный, т.е. общеобязательный характер. Иерархический ранг таких законов выше, чем у других обычных законодательных актов, включая и программные. Поэтому правотворческие и правоприменительные органы, включая суды, при принятии соответствующих решений обязаны руководствоваться нормами международных договоров.

На наш взгляд, при всех трудностях становления ЕврАзЭС, в том числе Таможенного Союза, углубления интеграции в экономической и гуманитарной сферах, в ЕврАзЭС, в отличие от иных межгосударственных образований, нашли достаточно эффективную форму правового регулирования общественных отношений, составляющих взаимный интерес. В частности, посредством наполнения международных договоров (соглашений) конкретным юридическим содержанием. По сути, мы имеем дело, когда правовой акт становится общеобязательным и приобретает даже более высокую юридическую силу в связи с тем, что он облекается в договорно-правовую форму. Так произошло не только определением статуса ЕЭК на основе Договора, но и с Таможенным кодексом Таможенного союза. В соответствии с Договором стороны приняли Таможенный кодекс Таможенного союза, который был приведен в приложении, являющемся неотъемлемой частью настоящего Договора. Причем в Договоре было зафиксировано, что Положения Кодекса имеют преимущественную силу над иными положениями таможенного законодательства таможенного союза. Безусловно, что такой вариант решения был возможен благодаря текстам конституций Беларуси, России, Казахстана.

Есть еще некоторые аспекты, на которые следует обратить внимание. В статье 116 нашей Конституции предусмотрен подзаконный характер актов межгосударственных образований. Однако, полагаем, что это не касается тех

случаев, когда акты издаются на основе международного договора, соответствующего Конституции, так как международный договор по юридической силе выше национального законодательного акта, но должен соответствовать Основному Закону. В ином случае акты межгосударственных образований должны занимать место вслед за законами и декретами, но не исключено, что они могут обладать более высокой юридической силой, чем акты Правительства или министерств, ведомств и других органов. Обеспечить прямое действие актов межгосударственных образований не просто. При этом следует исходить по меньшей мере из следующих условий: с одной стороны, нельзя подменять органы государственной власти каждой страны, а с другой – там, где это возможно, надо обеспечить действительно прямое действие решений органов межгосударственных образований, основанных на международном договоре, вступившем в силу. Снять все сомнения может одновременная с заключением международного договора «расчистка» законодательного массива, чтобы не было противоречий между актами межгосударственного образования и национальными законодательными актами. То есть, заключая международные договоры такого рода, как Договор о ЕЭК, следует своевременно проводить инвентаризацию текущего законодательства.

Представляется, что реальный вклад в обеспечение конституционных норм (см. ст. 112 Конституции), а значит в обеспечение действия норм международного договора, соответствующего Конституции, устранения возможных коллизий между актами межгосударственных образований и национальными законами могут национальные суды. Ничто сейчас не препятствует судам при возникновении споров действовать аналогично тому правилу, которое закреплено в ст. 112 Конституции: если при рассмотрении конкретного дела суд выявит расхождение между Конституцией, международным договором и иным актом законодательства, то он обязан вынести в соответствии с Конституцией, международным договором и поставить перед Конституционным Судом вопрос о признании такого нормативного акта не соответствующим Конституции. Такого рода решения могут быть сигналом также для главы правительства о необходимости внесения вопроса в отношении решения Комиссии ЕЭК, предлагаемого к отмене или изменению, на рассмотрение Высшего Евразийского экономического совета.

Интересно сравнение с принятой в свое время декларацией о применении правовых актов европейского сообщества. Согласно этой декларации основным условием сплочения и единства в процессе европейского сотрудничества является полная и точная инкорпорация в национальное законодательство адресованных ему директив в пределах

установленных ими сроков. Существенное условие правильного функционирования сообщества, как указано в названной декларации, заключается в том, чтобы меры, принимаемые различными государствами-членами, обеспечивали применение законодательства с такими же эффективностью и строгостью, с какими применяются их национальные законы. В этом виделась реальность Европейского Союза. И несмотря на все трудности это стало реальностью. Если будет такой же строгий подход к выполнению решений, принятых на уровне ЕврАзЭС, то можно будет говорить и о его эффективном функционировании.