

УДК 332.135:34

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПОСТСОВЕТСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ:
ОТ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА К ЕврАзЭС**

Л.Р. Шакирова

Аннотация

Статья освещает международно-правовые аспекты интеграционного строительства на постсоветском пространстве, начиная с провозглашения в середине 1990-х годов проекта Таможенного Союза России, Белоруссии, Казахстана и заканчивая усилиями этих стран по созданию в 2001–2008 гг. Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС). Особое внимание уделяется проблеме обеспечения международной правоспособности ЕврАзЭС.

Ключевые слова: международные отношения, постсоветская интеграция, международные организации, межправительственные организации, право международных организаций, таможенный союз, Евразийское Экономическое Сообщество (ЕврАзЭС), принцип наднациональности, гармонизация национальных законодательств, субъект международного права, международная правоспособность организации.

Мировой кризис, разразившийся во второй половине 2008 г., побудил правительства многих стран взять курс на усиление государственного регулирования экономики. Меры по защите национальной промышленности и сельского хозяйства, финансовой системы и торговли, протекционизм стали широко использоваться даже в странах с устоявшимися в прошлом традициями экономического либерализма.

Вместе с тем многие из этих стран, особенно входящие в те или иные интеграционные объединения, активно использовали и варианты коллективного противодействия кризису. Они не отбрасывали и наработанные в прошлом интеграционные механизмы, в том числе стали оперативно проводиться многочисленные межправительственные консультации, саммиты соответствующих стран.

Воистину данный кризис оказался самым серьезным тестом на эффективность тех или иных интеграционных объединений. Можно предполагать, что вследствие нагрянувших испытаний произойдут значительные изменения в теории и практике интеграции. Видимо, многое обновится в деятельности даже таких зрелых интеграционных организаций, как ЕС. Тем больших корректив следует ожидать в рамках таких сравнительно новых региональных интеграционных структур, как ЕврАзЭС.

Мировой практике известны несколько способов международно-правового регулирования интеграционных процессов: путем заключения международных соглашений, учреждающих межправительственные комиссии по отдельным

вопросам сотрудничества; путем создания международных межправительственных организаций (ММПО), основанных на принципах уважения государственного суверенитета и сотрудничества; путем создания международных организаций, основанных на принципе наднациональности.

В теоретических трудах по интеграции различаются следующие этапы развития интеграционных процессов в экономических объединениях:

- зона свободной торговли;
- таможенный союз;
- общий рынок (единое экономическое пространство);
- экономический и валютный союз;
- политический союз.

Порой реализация «низших ступеней» интеграции невозможна без полного экономического, валютного или политического союза.

Обширный опыт международно-правового регулирования интеграционных процессов и соответствующие теоретические наработки оказались актуальными для постсоветских государств, которые после своего образования в 1990-е годы были поражены тяжелым социально-экономическим кризисом. Достаточно быстро в правящих кругах этих стран и среди их населения сложилось понимание того, что важным шансом для их последующего развития может быть региональная интеграция. При этом у них имелось несколько вариантов поведения: либо стремиться к объединению с ранее сложившимися межгосударственными объединениями более развитых в экономическом отношении держав и тем самым «растворять» свой национальный суверенитет в компетенции уже сложившегося союза народов (примером является вступление стран Центральной и Восточной Европы в Евросоюз), либо, сохраняя свой национальный суверенитет, стремиться к созданию собственных межгосударственных объединений, основанных на принципах уважения государственного суверенитета и сотрудничества (например, многочисленные латиноамериканские, африканские и другие «интеграционные» объединения), либо попытаться найти собственную модель интеграции [1].

Интеграция бывших союзных республик началась с образования СНГ в 1991 г. Однако вскоре стало ясно, что в рамках этой организации ряд вопросов, особенно в торгово-экономической области, не находит своего решения. Поэтому некоторые страны СНГ стали искать новые направления интеграционного взаимодействия.

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев, выступая на встрече с профессорско-преподавательским составом Московского государственного университета в 1994 г., выдвинул идею создания постсоветскими странами Евразийского союза, но не нашел поддержки. В 1995 г. Российская Федерация подписала сначала двустороннее (Республика Белоруссия и Российская Федерация, 6 января 1995 г.), а затем и трехстороннее Соглашение о Таможенном союзе (20 января 1996 г.). В него вошли Республика Белоруссия, Республика Казахстан и Российская Федерация. 29 марта 1996 г. к ним присоединилась Киргизская Республика.

Целью создания Таможенного союза, в частности, было провозглашено обеспечение совместными действиями социально-экономического прогресса

входящих в него стран путем устранения между ними разделяющих препятствий для свободного экономического взаимодействия между хозяйствующими субъектами [2].

26 февраля 1999 г. на базе предыдущих договоренностей был подписан Договор о Таможенном союзе и едином экономическом пространстве, к которому присоединилась Республика Таджикистан. По Решению Межгосударственного Совета Республика Таджикистан была признана полноправным участником Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. и Соглашений о Таможенном союзе от 6 и 20 января 1995 г.

Однако этим странам на стадии формирования Таможенного союза до 2000 года не удалось решить основную задачу – создание единой таможенной территории, где бы имело место применение общего таможенного тарифа и мер нетарифного регулирования в отношениях с третьими странами.

Договоренности о согласованной тарифной политике не срабатывали, и государства-участники под давлением объективных и субъективных факторов в одностороннем порядке стали менять ставки импортных пошлин.

В итоге уровень совпадающих ставок ввозных пошлин снизился к 1998 году до 47%, к 1999 году он несколько вырос – до 57% и сохранялся примерно на этом уровне до момента учреждения ЕврАзЭС [3].

Еще одна важная общая задача – согласование позиций по вступлению в ВТО – также не была реализована участниками Таможенного Союза.

Правилами ВТО допускается вступление в эту организацию как отдельных стран, так и отдельных таможенных территорий, обладающих полной автономией в ведении своих внешних торговых отношений¹. Например, в 1995 г. Европейский союз вступил в ВТО наряду с индивидуальными членами ЕС [4], что позволяет Сообществу играть одну из ведущих ролей в этой организации² [5].

Страны Таможенного союза могли сначала завершить процесс создания единой таможенной территории, а затем возобновить переговорный процесс по вступлению в ВТО в качестве регионального торгового объединения. Если же вступать в ВТО каждому из государств в отдельности, то индивидуальные условия вступления могут расходиться настолько, что это исключит или, по меньшей мере, крайне затруднит формирование единой таможенной территории. После длительных дискуссий стороны пришли к соглашению вести эти два процесса (вступление в ВТО и создание Таможенного союза) одновременно. При этом создавался механизм согласования позиций по вступлению в ВТО, предусмотренный Протоколом о международных торговых переговорах от 3 июня 1997 г. Этот механизм, однако, не позволил в полной мере согласовать позиции сторон. И в ноябре 1998 г. Киргизская Республика единолично вступила в ВТО¹.

Недостаточная эффективность указанных интеграционных опытов вынуждала отдельные постсоветские страны формировать более локальные региональные

¹ Статья XII.1 Марракешского Соглашения об Учреждении Всемирной Торговой Организации 15.04.1994.

² На долю ЕС приходится 18.8% мировой торговли товарами (после США с долей 20.8%) и 23.8% мировой торговли услугами (превосходит США с долей 21.2%).

образования. В частности, это происходило в постсоветской Центральной Азии. Здесь ещё в 1994 г. Казахстан, Узбекистан и Кыргызстан создали свой Центрально-азиатский союз (ЦАС), который 7 июля 1998 г. на саммите в Иссык-Куле был преобразован в Центральноазиатское экономическое сообщество (ЦАЭС).

Здесь также был выраженный крен в сторону организации оптимального экономического сотрудничества.

Но практика показывала, что вопросы, казалось бы, сугубо экономического плана невозможно решать без учета политического контекста. Поэтому вызвало положительный отклик у руководителей республик пожелание И. Каримова рассматривать впредь вопросы их экономического и политического сотрудничества комплексно. На саммите ЦАЭС в Алматы 5 января 2001 г. было решено экономическое партнерство дополнить политическим компонентом.

На саммите ЦАЭС в Ташкенте 27–28 декабря 2001 г. ЦАЭС преобразовался в форум «Центральноазиатское сотрудничество» (ЦАС), получивший в 2002 г. наименование Организация центральноазиатского сотрудничества (ОЦАС).

Таким образом, к концу 1990-х – началу 2000-х годов четыре республики ЦА апробировали ряд вариантов сотрудничества, сформировали определенную сеть интеграционных связей. За это время было принято около 150 крупных соглашений о региональном сотрудничестве в самых разных сферах. Ко времени преобразования ЦАС в ЦАЭС, затем в ОЦАС в интеграционном портфеле республик ЦА оставались многие из этих проектов. Они сыграли свою роль в развитии регионального сотрудничества, в стабилизации социально-экономического и даже политического положения в Центральной Азии [6].

Но, провозгласив многовекторную политику, реализуя её, Казахстан и другие республики ЦА одновременно с поиском мер по развитию сотрудничества в ЦА участвовали в формировании интеграционных отношений и в масштабах СНГ, в том числе в рамках Таможенного союза. Странам – участникам Таможенного союза удалось решить ряд очень важных задач. Главная из них – создание предпосылок для режима свободной торговли (отмена многих тарифных и количественных ограничений)². Нарботанный в рамках Таможенного союза позитивный международно-правовой базис впоследствии был унаследован Евразийским экономическим сообществом.

Правда, если проанализировать правовые акты Таможенного союза, то мы не найдем общего документа, который специально фиксировал бы учреждение зоны (режима) свободной торговли пяти стран. Вместе с тем в рамках ТС такой режим формировался. Его правовой основой являются соответствующие двусторонние соглашения стран-участниц.

В рамках ТС был подписан ряд международно-правовых актов, регулирующих торгово-экономические отношения ТС с третьими странами и, таким образом, тоже создающих основу будущей зоны свободной торговли:

¹ По данным ВТО, ставки таможенного тарифа Киргизии с ОТТ на 2006 год совпадали на 31%, что является самым низким показателем среди всех стран – участниц ЕврАзЭС.

² Режим свободной торговли – режим, предполагающий неприменение тарифных и количественных ограничений в отношении товаров, происходящих с таможенной территории договаривающихся сторон, применение единой системы взимания косвенных налогов и взаимное неприменение мер, которые прямо или косвенно могут привести к дискриминации в отношении товара, происходящего с территории одной из сторон, по сравнению с аналогичными товарами, происходящими с таможенной территории другой стороны.

– Протокол о международных торговых переговорах государств – участников соглашений о Таможенном союзе при вступлении во Всемирную торговую организацию от 3 июня 1997 г.;

– Соглашение о единых мерах нетарифного регулирования при формировании Таможенного союза от 22 октября 1997 г.;

– Протокол о едином порядке применения технических, медицинских, фармацевтических, санитарных, ветеринарных, фитосанитарных и экологических стандартов, норм, правил и требований в отношении товаров, ввозимых в государства – участники соглашений о Таможенном союзе от 22 января 1999 г.;

– Соглашение об Общем таможенном тарифе государств – участников Таможенного союза от 17 февраля 2000 г.;

– Соглашение о мерах по регулированию доступа на рынки государств – участников Таможенного союза товаров и услуг из третьих стран от 6 октября 2000 г.

Итак, к моменту преобразования Таможенного союза в ЕврАзЭС были решены следующие задачи.

1. В торгово-экономической области: согласован на 60% Общий таможенный тариф для трех стран ТС (Белоруссия, Казахстан и Россия); начато согласование мер нетарифного регулирования и формирование общих торговых режимов в отношении третьих стран.

2. В области экономической политики: согласованы основные направления проведения структурной перестройки экономики государств – участников ТС; введена взаимная конвертируемость национальных валют.

3. В гуманитарной области в соответствии с заявлением «О десяти простых шагах навстречу простым людям»¹ заключено 13 международных актов, в рамках реализации которых: введен безвизовый режим перемещения граждан; согласован процесс получения скорой медицинской помощи; упрощена процедура отправления почтовых и денежных переводов; согласован упрощенный порядок приобретения гражданства; создана правовая основа признания и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях.

4. В правовой и организационной сферах: начата гармонизация национально-го законодательства в торговой, налоговой, таможенной, валютно-финансовой и социальной областях; разработано 10 модельных законов; сформировано 14 советов и комиссий по основным направлениям интеграционного сотрудничества.

Несомненно, эти достижения заложили определенную базу для дальнейшего сотрудничества государств – участников Таможенного союза, в том числе в рамках ЕврАзЭС.

Из Договора об образовании Евразийского Экономического Сообщества следует, что ЕврАзЭС является правопреемником Таможенного союза: «ЕврАзЭС создается для эффективного продвижения процесса формирования Договаривающимися Сторонами Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, определенных в вышеназванных соглашениях о Таможенном союзе, Договоре об углублении интеграции

¹ Заявления глав государств ЕврАзЭС от 28 апреля 1998 г. «О десяти простых шагах навстречу простым людям».

в экономической и гуманитарной областях и Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, в соответствии с намеченными в указанных документах этапами.

Ранее заключенные Договаривающимися Сторонами между собой договоры, а также решения органов управления интеграцией продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Договору» [7, ст. 2].

Это означает, что развитие интеграции в рамках нового Сообщества продолжается с того уровня, который уже был достигнут Таможенным союзом.

Вместе с тем опыт деятельности Таможенного союза выявил ряд существенных недостатков в организационно-правовой сфере. Отчасти они объяснялись нечетко оформленным международно-правовым статусом организации. Этот урок был учтен при создании ЕврАзЭС. 10 октября 2000 г. в Астане президентами Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), который был ратифицирован всеми государствами-учредителями и 30 мая 2001 г. вступил в силу. В Договоре об учреждении ЕврАзЭС был четко прописан его статус как международной организации. Это означает, что ЕврАзЭС является самостоятельным субъектом международного права, который обладает полномочиями, добровольно передаваемыми ему государствами – членами Сообщества.

Международная правоспособность организации определена в статье 11 Договора следующим образом: «ЕврАзЭС пользуется на территории каждой стороны правоспособностью, необходимой для реализации его целей и задач.

ЕврАзЭС может устанавливать отношения с государствами и международными организациями и заключать с ними договоры.

ЕврАзЭС пользуется правами юридического лица и для реализации своих целей и задач может, в частности: заключать договоры; приобретать имущество и распоряжаться им; выступать в суде; открывать счета и совершать операции с денежными средствами».

Регистрация Договора об учреждении ЕврАзЭС в Секретариате Организации Объединенных Наций (в соответствии со статьей 102 Устава ООН это служит обязательным условием получения статуса международной организации) была осуществлена 30 апреля 2003 г., а 5 января 2004 г. Сообщество получило статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН.

Помимо указанных обстоятельств международная правосубъектность ЕврАзЭС обеспечивается и адекватной технологией формирования системы организации и управления в этом учреждении.

В структуре управления Сообществом можно условно выделить три ветви – исполнительную (Межгосударственный Совет, Интеграционный Комитет), законодательную (Межпарламентская Ассамблея) и судебную (Суд Сообщества) [7, ст. 3].

В мае 2001 г. решением пяти президентов был утвержден состав Интеграционного Комитета (ИК) и определена структура его Секретариата. В мае 2002 г. сформированы Межпарламентская Ассамблея (МПА), Бюро Межпарламентской Ассамблеи и Секретариат МПА. В апреле 2004 г. утвержден Статут Суда Сообщества.

Одновременно с подписанием Договора об учреждении ЕврАзЭС главами пяти государств было принято Заявление, в котором сформулированы основные задачи, решению которых должна быть посвящена деятельность создаваемого Сообщества. В их числе создание общей унифицированной системы таможенного регулирования, в рамках которой действуют унифицированные правила таможенного оформления и таможенного контроля, применяются единые таможенные режимы; создание унифицированной системы правового регулирования, формирования и деятельности финансово-промышленных групп на многосторонней и двусторонней основе; гармонизация национальных систем образования, развитие науки и культуры; предоставление гражданам государств – членов Сообщества равных прав в получении образования и медицинской помощи на всей его территории; сближение и гармонизация национального законодательства; создание механизма согласования принятия национальных законодательных и иных нормативных правовых актов государствами-членами по вопросам, затрагивающим обязательства сторон в рамках ЕврАзЭС; обеспечение взаимодействия правовых систем государств-участников в целях создания общего правового пространства в рамках Сообщества [8].

Положения Заявления глав пяти государств послужили основой для разработки Приоритетных направлений развития ЕврАзЭС на 2003–2006 и последующие годы.

Особое внимание в странах – членах ЕврАзЭС изначально уделялось правовым аспектам деятельности данной организации. Примечательно, что главным результатом прошедшего 6 октября 2007 г. в Душанбе XIX заседания Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств стало принятие Решения «О формировании правовой базы таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества». Был одобрен Протокол о внесении изменений в Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. Россией, Белоруссией и Казахстаном были подписаны Договор о Комиссии таможенного союза, Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза, Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы таможенного союза, выхода из него и присоединения к нему, а также утверждены Перечень международных договоров, составляющих договорно-правовую базу таможенного союза и План действий по формированию таможенного союза в рамках ЕврАзЭС. Киргизия, Таджикистан и Узбекистан получили право присоединиться к этому пакету документов в индивидуальном порядке по мере готовности.

25 января 2008 г. состоялось XX заседание Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав правительств, на котором были подписаны девять международных договоров, направленных на дальнейшее формирование договорно-правовой базы таможенного союза трех государств ЕврАзЭС (Белоруссия, Казахстан, Россия). Удалось полностью укомплектовать утвержденный душанбинским саммитом 6 октября 2007 г. договорный пакет из двадцати двух документов, к которым по мере готовности могли присоединиться три остальных государства Сообщества.

Таким образом, можно констатировать, что с учетом международного опыта сформирована организационно-правовая основа функционирования ЕврАзЭС как международной организации, являющейся самостоятельным субъектом международного права. В настоящее время идет дальнейшая проработка вопросов, связанных с уточнением статуса решений органов ЕврАзЭС, определением их места в иерархии актов в правовой системе государств. Идет обсуждение предложений о передаче части национальных полномочий государств ЕврАзЭС органам Сообщества и об организационно-правовом механизме их реализации [9].

Сегодня ЕврАзЭС является типичной межправительственной организацией. Если государства-члены «созреют» для принятия решения о наделении ее наднациональными полномочиями, это потребует определенных научных, дипломатических и иных усилий в обеспечении надлежащей международно-правовой основы реформирования структуры, обеспечения конституционности наделения ее указанными полномочиями внутри государств-членов и, возможно, создания согласованной законодательной базы реализации этих полномочий внутри государств.

Статус наблюдателя при ЕврАзЭС имеют Армения, Молдавия, Украина и Межгосударственный авиационный комитет.

ЕврАзЭС открыто для всех государств, разделяющих его цели и принципы и готовых взять на себя соответствующие обязательства [7, ст. 9]. Государства – члены Сообщества исходят из того, что оно не только не является противоречивым или альтернативой СНГ, но и способно играть роль «локомотива» в развитии сотрудничества, в первую очередь экономического, в общем формате Содружества.

ЕврАзЭС по историческим меркам является только начинающей свою деятельность международной организацией. Предшествующий – до 2008 г. – период деятельности ЕврАзЭС совпал со временем относительной экономической стабильности и выгодной конъюнктуры как в странах ЕврАзЭС, так и в глобальном масштабе. Эти условия могли сглаживать недостатки и слабости организации.

Напротив, суровые обстоятельства начавшегося экономического кризиса окажутся настоящим испытанием по вопросам политической и экономической целесообразности, международно-правовой основательности ЕврАзЭС. Можно предположить, что если ЕврАзЭС при неизбежных в условиях системного кризиса потерях сохранит ко времени окончания кризиса свою относительную устойчивость, то ему может удастся стать одной из самых важных субрегиональных интеграционных организаций.

Summary

L.R. Shakirova. Problems of Legal Provision for Post-Soviet Integration.

The article views the aspects related to international law regarding the integration in the post-Soviet space, starting from the proclamation of the Customs Union project (Russia, Byelorussia and Kazakhstan) in mid-1990s and ending with efforts of these countries aimed at creating the Eurasian Economic Community (EurAsEC) in 2001–2008. Particular attention is given to the problem of ensuring Eurasian Economic Community's international legal capacity.

Key words: international relations, post-Soviet integration, international organizations, intergovernmental organizations, law of international organizations, Customs Union, Eurasian Economic Community (EurAsEC), principle of supranationality, harmonization of national legislations, subject of international relations, international legal capacity of organization.

Литература

1. *Черкасов Н.А.* Теоретические основы концепции глубокой евразийской интеграции (к оценке перспектив развития ЕврАзЭС) [Электронный ресурс] // Проблемы современной экономики. – 2008. – № 1 (25). – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=23328>, свободный.
2. Договор между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. – Режим доступа: <http://www.evrazes.com>, свободный.
3. ЕврАзЭС: экономическое притяжение / Ред. совет под пред. Г.А. Рапоты. – М., 2005. – 222 с.
4. *Lenaerts K. Van Nuffel* Constitutional Law of European Union. – London, 2005. – 841 p.
5. Making Globalization Work for Everyone. The European Union and World Trade. – Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2003. – 28 p.
6. *Кушкумбаев С.К.* Центральная Азия на путях интеграции. – Алматы, 2002. – 197 с.
7. Договор об учреждении Евразийского Экономического Сообщества от 10 октября 2000 г. // Информ. бюл. ЕврАзЭС. – М., 2001. – № 1. – С. 8–17.
8. Заявление глав государств Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан об учреждении Евразийского экономического сообщества // Информ. бюл. ЕврАзЭС. – М., 2001. – № 1. – С. 5–8.
9. *Капустин А.Я.* Проблема дальнейшего развития организационно-правовой основы деятельности ЕврАзЭС // Евразийское экономическое сообщество: цели, задачи и перспективы. – 2004. – Режим доступа: <http://www.evrazes.com>, свободный.

Поступила в редакцию
12.11.08

Шакирова Лилия Равиловна – аспирант кафедры международного и европейского права Казанского государственного университета.