

ПРАВО ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ФОКУСЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

© 2017 г. Анатолий Яковлевич Капустин¹

Аннотация: в статье на основе анализа тенденций международно-правового регулирования интеграции в мире выдвигается концепция нового направления научных исследований: международного права интеграции. В рамках данного направления исследуются основные особенности права Евразийского экономического союза (ЕАЭС) с точки зрения современного международного права, его правовая природа, место и функции в регулировании евразийской интеграции. Проводится сравнительно-правовой анализ концептуальных моделей права интеграции (“права Европейского Союза”, в том числе новейшей доктрины “интеграции через право” и теорий права латиноамериканской интеграции) с моделью права ЕАЭС. Дана исчерпывающая международно-правовая характеристика нормативной дефиниции и концептуальным основам права ЕАЭС. Проведена классификация договорных источников “права Союза” и раскрыта взаимосвязь между ними. Показана роль вторичных источников “права Союза” – актов межправительственных органов. Автор не ограничился перечнем источников, перечисленных в Договоре о ЕАЭС, а высказал прогноз о роли иных международно-правовых актов и норм в развитии концепции права ЕАЭС. Сделан вывод о международно-правовой природе “права Союза”.

Abstract: analysis of trends of international legal regulation of integration in the world, made in the article, allows to offer a vision of new directions of scientific researches: the international law of integration. In this direction explores the basic features of Law of the Eurasian Economic Union (EAEU) from the point of view of modern International Law, its legal nature, place and function in the regulation of Eurasian integration. Comparative legal analysis of conceptual models of integration law (European Union Law, including the latest doctrine of “integration through law” and theories of Law of Latin American integration) and the model of Law of the EAEU is conducted. An exhaustive international legal characteristics of the normative definitions and the conceptual framework of Law of the EAEU is given. The author proposes the classification of the conventional sources of Law of the Union, and reveals the relationship between them. The role of secondary sources of Law of the Union (acts of intergovernmental organs of the EAEU) was highlighted. The author is not limited to the list of sources listed in the EAEU Treaty but has expressed the forecast about the role of other international legal instruments and norms in the development of the concept of the Law of the EAEU. The author has concluded that the Union Law is of the international legal nature.

Ключевые слова: международное право интеграции, Евразийский экономический союз, международная организация региональной интеграции, теории и школы европейского коммунитарного права, концепция права латиноамериканской интеграции, право ЕАЭС, международные договоры Союза, решения и распоряжения органов ЕАЭС, акты Суда ЕАЭС.

Key words: international law of integration, the Eurasian Economic Union, international organization of regional integration, theories and schools of European Community Law, the concept of the Law of Latin American integration, the Law of the EAEU, international treaties of the Union, the decisions and orders of the EAEU, the acts of the Court of the EAEU.

Международное право как универсальный регулятор межгосударственных отношений на протяжении последнего столетия испытывает значительные трансформации. Расширяется его субъектный состав (наряду с государствами стала признаваться правосубъектность международных межправительственных организаций), сфера регулирования (наряду с традиционными объектами включаются вопросы по линии внутренней компетенции государств – защита прав человека и основных свобод или новационных направлений человеческой деятельности – освоение космоса, морского дна за

пределами национальной юрисдикции, появление и развитие ядерного оружия и ядерной энергетики, развитие информационных систем, сети Интернет). Изменяются задачи и содержание международно-правовых механизмов, регулирующих традиционные сферы отношений между государствами (военно-политических, торгово-экономических, социальных).

Одним из подобных обновляющих международное право феноменов выступает интеграционный процесс в формате многообразия областей межгосударственного взаимодействия в самых различных регионах земного шара². Конечно, правовая картина всемирной интеграции крайне неоднородна и разнообразна, если в ее основу положить важнейшие международно-правовые

¹Первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (E-mail: Kapustin@izak.ru).

Anatoliy Kapustin, the first deputy Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation (E-mail: Kapustin@izak.ru).

²См.: Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник РАН. Т. 85. М., 2015. С. 193.

характеристики этого процесса. Где-то правовое регулирование интеграции приводит к формированию сложных по правовой природе и структуре правовых образований, что ставит перед юридической наукой новые когнитивные задачи. В других случаях государства в целях интеграции воспроизводят уже ставшие традиционными международно-правовые средства регулирования, которые также требуют осмысления их места в универсальной системе международно-правового регулирования. Наконец, встречаются паллиативные или смешанные подходы, сочетающие новые концептуальные идеи и традиционные международно-правовые средства международно-правового регулирования. Исследование международно-правовых вопросов регулирования мировых интеграционных процессов (универсальных и региональных) постепенно складывается в отдельное направление науки международного права – международное право интеграции³.

Интеграционные процессы на евразийском пространстве относятся к исторически новому явлению, если за отправную точку брать юридический факт создания на пространстве СССР Содружества Независимых Государств (СНГ) в 1991 г. Взаимное сотрудничество в рамках нового межгосударственного объединения (СНГ) по своей юридической природе сопоставимо с традиционной международной межправительственной организацией (ММПО), хотя однозначного определения международно-правового статуса СНГ в его учредительных документах не зафиксировано.

В установочных актах СНГ идея интеграции государств на пространстве СССР предметно обозначима. В Соглашении о создании СНГ страны-участницы обязались развивать равноправное и взаимовыгодное сотрудничество своих народов и государств в различных областях (политики, культуры, образования и др.), в том числе в сфере экономики путем заключения отдельных соглашений. В Уставе СНГ в качестве одной из целей указывалось осуществление сотрудничества в экономической области. Кроме того, там же устанавливались сферы совместной деятельности государств-членов: сотрудничество в формировании и развитии общего экономического

пространства, общеевропейского и евразийского рынков, таможенной политики. Таким образом, СНГ не ставило задачи интеграции объединившихся государств. Оно должно было этому способствовать через сотрудничество по линии различных форм экономической интеграции государств.

В 2014 г., через 23 года после создания СНГ, задача экономической интеграции, поставленная в начальный период развития межгосударственного сотрудничества на пространстве СССР, после подписания Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) обрела практическое значение. За истекшие годы государства – участники СНГ в стремлении углубить взаимодействие прошли через ряд промежуточных этапов (Таможенный союз Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации 1995 г.; Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях 1996 г.; Таможенный союз и Единое экономическое пространство 1999 г.; Евразийское экономическое сообщество 2000 г.; Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза 2007 г.; пакет соглашений о создании Единого экономического пространства 2010 г.).

Концептуальное видение Евразийского экономического союза

Создание ЕАЭС оживило дискуссии в отечественной международно-правовой науке о путях и средствах интеграции, о важнейших интеграционных концепциях и возможности их использования в международно-правовом регулировании евразийской интеграции.

В Договоре о ЕАЭС устанавливается, что его 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, которые определяются данным договором и международными договорами в рамках Союза. В Договоре об учреждении ЕАЭС уточняется, что государства-члены принимают на себя обязательства осуществлять согласованную политику в ключевых отраслях своей экономики, таких как энергетика, промышленность, сельское хозяйство, транспорт. Создание общего рынка товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также осуществление согласованной экономической политики являются определяющими признаками интеграционного объединения, которые были сформулированы экономической наукой в 40–50-х годах

³ Показательно обоснованно здесь обозначает себя мнение академика РАН В. С. Степина о том, что “историческая изменчивость идеалов и норм, необходимость выработать новые регулятивы исследования порождают необходимость в их осмыслении и рациональной экспликации” (см.: *Степин В. С.* Философская антропология и философия науки. М., 1992. С. 126).

XX в. и получили практическое воплощение в создании и деятельности Европейских Сообществ и интеграционных объединений в других регионах мира (например, в Центральной и Латинской Америке, Африке и др.).

Сравнение текстов первоначальных учредительных договоров Европейских Сообществ и Договора об учреждении ЕАЭС показывает различия в концептуальных подходах к международно-правовому регулированию интеграционных процессов. Так, в первом из учредительных актов западноевропейских интеграционных объединений – Европейском объединении угля и стали (ЕОУС) устанавливалось, что договаривающиеся стороны путем заключения этого международного соглашения учреждают ЕОУС, основанное на общем рынке, общих целях и общих институтах. Иными словами, авторы данного документа считали, что они создают экономическое пространство функционального характера (общий рынок продукции сталелитейной и угольной промышленности) с общими целями и институтами. Таким образом, несмотря на отсутствие в наименовании ЕОУС и в тексте учредительного акта указания на то, что это объединение является международной межправительственной организацией (ММПО), анализ его внешних признаков (создание на основании учредительного договора, закрепляющего цели, функции, организационную структуру объединения и его международные права и обязанности) позволял отнести его к разряду ММПО, имеющей специфическую интеграционную цель – создание общего рынка. В последующем учредительные договоры двух других Европейских Сообществ – Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Евратома также провозглашали учреждение соответствующего сообщества (экономического сообщества или сообщества по атомной энергии), преследующего цели экономической интеграции (функциональной или узкоотраслевой), не используя концепции ММПО.

Такая позиция учредителей Европейских Сообществ была далеко не случайной. По мнению теоретиков права западноевропейской интеграции (П. Пескатор, Х.-П. Ипсен, П. Дж.Г. Лаптейн, Т. ван Вер-Лорен), государства-учредители создавали не обычную ММПО, задача которой сводится к координации деятельности государств-членов, а “сообщество”, или наднациональную организацию, которая наделяется полномочиями самостоятельного (по отношению к государствам-членам) правового регулирования отношений,

складывающихся в рамках создаваемых экономических пространств (общего рынка). При этом правовые отношения между сообществами и государствами-членами характеризовались не координационным, а субординационным характером. Сегодня Европейские Сообщества преобразованы в Европейский Союз. Согласно его учредительному договору (Лиссабонский договор от 13 декабря 2007 г.) договаривающиеся стороны учреждают между собой Европейский Союз, которому государства-члены предоставляют компетенцию для достижения своих общих целей. Союз основывается на данном договоре и на Договоре о функционировании Европейского Союза. Эти два договора имеют одинаковую юридическую силу. Союз заменяет собой Европейское Сообщество и является его правопреемником.

Таким образом, как и в случае Европейских Сообществ, в учредительном акте ЕС международно-правовой статус Европейского Союза четко не определен, что указывает имплицитно на его своеобразный характер и место в системе международных отношений. По нашему мнению, ЕС в настоящее время представляет собой международно-правовой симбиоз между наднациональным сообществом и ММПО, поэтому его можно отнести с точки зрения классификации международных организаций к международной организации *suí generis*. При этом следует иметь в виду, что и наднациональность, и “межправительственность” не в равной степени, но отражаются на его правовом статусе.

Со своей стороны Договор о ЕАЭС определенно указывает, что его стороны учреждают Евразийский экономический союз, который является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью. Таким образом, государства – учредители ЕАЭС избежали двусмысленностей при определении международно-правового статуса создаваемого ими межгосударственного объединения, однако, в отличие от международной организации, которая являлась предшественником (ЕврАзЭС), назвали ее не “экономическим сообществом”, а “экономическим союзом”. Разработка учредительного договора осуществлялась по факту востребованности определенного развития международно-правового статуса интеграционного объединения (от сообщества государств к их союзу).

Вместе с тем применительно к международно-правовой концепции ЕАЭС нельзя исходить из того, что речь идет о создании традиционной международной межправительственной

организации. Авторы учредительного Договора о ЕАЭС использовали понятие “международная организация региональной экономической интеграции”, которое, в отличие от «сообщества», не ассоциируется позиционно с концепцией наднациональности. Концептуальное содержание “наднациональности” в этом случае отличается от концепции “наднациональности” Европейских Сообществ.

Применительно к правопорядку на пространстве Содружества Независимых Государств концепция “наднациональности” призвана содействовать выполнимости целей и принципов Евразийского экономического союза. Очевидно, что Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г. и учрежденные на его основе Таможенный союз и Единое экономическое пространство представляют собой новую для государств-учредителей форму международно-правового объединения территорий договаривающихся государств, на которых действуют согласованные этими государствами международно-правовые режимы. Анализ особенностей и отдельных элементов институционального механизма данного интеграционного объединения евразийских государств показывает, что его основные характеристики (доминирование и окончательность принятия решений межправительственными органами), координация действий государств-членов, а не их субординация по отношению к органам ЕАЭС, установочное позиционирование судебного органа Союза по обстоятельствам выраженного согласия государств-членов отличаются от наднационально-правовой модели институционального устройства Европейского союза (ЕС) как одной из моделей наднационального механизма управления интеграционными процессами. Ввиду этого есть все основания утверждать о специфичности “евразийской модели наднациональной международной организации”, а саму концепцию определить как “концепцию наднациональности с евразийским лицом”. Конечно, в институциональный механизм ЕАЭС заложены элементы постепенной эволюции и развития, но их реализация во времени обозначена своей предметной востребованностью.

Что же касается концепции “международной организации региональной экономической интеграции”, то она получила развитие как в международной договорной практике⁴, так и в док-

трине международного права. Более того, можно утверждать, что ее использование в евразийской экономической интеграции позволит совместить две востребованные в интеграционных процессах доктрины – государственного суверенитета и автономии компетенции международной межправительственной организации, коллидирующие между собой. Концепция «международной организации региональной экономической интеграции», как представляется, делает упор не на безусловную субординацию государств международной организации, а на разумное и сбалансированное распределение компетенции между ними в вопросах международно-правового регулирования общего рынка и согласованных политик.

Концепция права интеграции: мировой опыт

Договор о ЕАЭС вводит новую правовую категорию – “право Союза”, что отражает международно-правовую природу данного межгосударственного объединения, правосубъектность которого имеет более сложный характер, чем у традиционных ММПО. ЕАЭС не просто наделен самостоятельными и не зависящими от государств-членов международными правами и обязанностями, позволяющими ему самостоятельно вступать в международные правоотношения с другими субъектами международного права от своего собственного имени. За Союзом закреплена правотворческая компетенция, способная создавать интеграционные международно-правовые нормы, формирующие новый интеграционный правопорядок, обязательный для государств-членов.

В этом смысле евразийская экономическая интеграция воспринимается не просто как последовательный процесс перехода от низших форм экономического сближения к высшим, но и как постепенная и последовательная гармонизация правовых систем участвующих государств. Правовой элемент в экономической интеграции не выступает решающим или определяющим (как это происходит и в иных формах международного экономического сотрудничества), но от степени его воздействия на эти процессы зависит достижение основных интеграционных целей.

региона, которая компетентна в вопросах, регулируемых данной Конвенцией и протоколами к ней, и должным образом уполномочена в соответствии с ее внутренними процедурами подписывать, ратифицировать, принимать, одобрять соответствующие документы или присоединяться к ним.

⁴Статья 1 Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г., в которой определяется понятие “региональной организации по экономической интеграции” как организации, образованной суверенными государствами данного

В самом деле, если обратиться к мировому опыту правового интеграционного строительства, то выяснится следующая картина. В Западной Европе специалисты выделяют несколько концептуальных блоков, позволяющих классифицировать теоретические подходы к объяснению феномена, который условно можно определить как “право европейской интеграции”. Н. Б. Шеленкова выделяет четыре группы теорий, пытающихся осмыслить природу юридического элемента европейской интеграции⁵. Это федералистские теории (парциальной федерации, функциональной федерации, кооперативной федерации, наднациональной федерации), международно-правовые теории (классическая международная организация, наднациональная международная организация, международная организация с “автономным” правопорядком, Европейские Сообщества – это конфедерация, самостоятельная макроуровневая подсистема международного права), “автономные” теории (конституционность учредительных договоров, формирующих самостоятельный правопорядок, Европейские Сообщества как “европейская публичная власть”, верховенство и прямое действие “права Сообщества”, наднациональность автономного правопорядка) и “смежные” теории (целевого объединения функциональной интеграции Г. П. Ипсена, мультисекторального кондоминиума Ж. Вейлера).

Такая подробная нюансировка теоретических элементов не скрывает очевидного факта, что функционалистские подходы преследовали цель обоснования определенного политического идеала и сводились в основном к идее “переходного характера” Сообществ (от национальных государств к единому европейскому государству федеративного типа). Они базировались на юридических предпосылках (наднациональность и др.), которые нельзя было преодолеть эволюционным путем без соответствующего политического решения всех государств, что можно было сделать лишь сочетанием традиционного международно-правового с конституционно-правовым методом. Провал с принятием международно-правовой по своему характеру “конституции для Европы”, нацеленной на формирование европейской федерации, показал иллюзорность решения этой задачи на нынешнем этапе исторического развития Европейского Союза.

Аналогичным образом следует оценить теории международной организации, формирующей “автономный” правопорядок, а также

“смежные” теории. Попытки теоретически “наделить” основные политико-правовые компоненты европейской интеграции (наднациональность институтов Сообществ, наднациональность правопорядка Сообществ, верховенство и прямое действие “права Сообществ”) конституционно-правовым смыслом могла обеспечить победу исключительно в рамках научной дискуссии, но была обречена на провал в практическом отношении по указанным выше причинам. Международно-правовые подходы, эволюционировавшие от признания Сообществ в виде классических ММПО до предположения о формировании самостоятельной подсистемы международного права, вынуждены были искать убедительные обоснования для согласования противоречивых элементов феномена “права интеграции” (наднациональность компетенции институтов, самостоятельность и своеобразие правовых концепций и доктрин) с фундаментальными основами общего международного права (основными принципами и основополагающими доктринами).

Широкую известность в европейской правовой науке получила концепция или школа “интеграции через право”, основы которой заложили в конце 80 – начале 90-х годов XX в. крупнейшие исследователи “права Сообществ” (М. Капеллетти, М. Секомбе, Дж. Вейлер и др.)⁶. Основатели данной школы исходили из теоретических представлений о соотношении права и интеграции, согласно которым право является одновременно целью и агентом или инструментом интеграции. При этом право является продуктом государства в его философском смысле (*polity*), а само государство в известной мере также является продуктом права. Такая взаимообусловленность правовой структуры и политического процесса стала, по мнению Д. Огенштейна и М. Даусона, центральной понятийной осью оригинального проекта “интеграции через право”, в котором очевидна конкуренция концепций интеграции права и интеграции через право в Европейском Союзе⁷.

Не вдаваясь в детальный анализ понятийного аппарата этой концепции и воздействия ее на правовую стратегию ЕС, отметим, что и данная попытка найти паллиатив между функционалистскими и международно-правовыми подходами обнаруживает со временем потребность в пересмотре или переработке своих концептуальных

⁶См.: *Augenstein D.* “Integration through law” revisited. The making of the European Plity. Farnham, 2012. P. 1.

⁷См.: *Augenstein D., Dawson M.* What law for what polity? “Integration through law” in the European Union revisited // *Augenstein D.* Op. cit. P. 1.

⁵См.: *Шеленкова Н. Б.* Европейская интеграция: политика и право. М., 2003. С. 9–55.

основ. Выясняется, что по прошествии всего двух десятилетий становится очевидным: само понятие права меняется, что сказывается на восприятии европейской интеграции. Равным образом перемены в европейской интеграции меняют не только отношение, но и само понимание права⁸. Строго говоря, это открытие для диалектики познания чем-то оригинальным не является. Поэтому сохранение теоретико-правового многообразия в понимании права европейской интеграции является важным условием нахождения оперативных ответов на вызовы интеграции. Если устаревают одни представления, можно без особого труда воспользоваться конкурирующими взглядами для внесения корректив в правовую стратегию ЕС.

Наиболее важным выводом из анализа правовых доктрин права европейской интеграции является то, что они в значительной мере носят прагматический характер, поскольку не сводят научное понимание данного права к каким-либо определенным нормативным или правоприменительным конструкциям. Такая широкая методологическая трактовка позволяет сформулировать и применять в теоретических подходах весьма гибкий когнитивный инструментарий, создавая возможность на практике находить необходимые правовые решения в условиях, когда юридически установленные механизмы не способны предложить адекватного выхода. Разумеется, сказанное не следует интерпретировать как исключение возможности использования политических механизмов урегулирования возникающих конфликтов в рамках ЕС.

Региональные интеграционные проекты реализуются не только в развитых регионах мира, но и в развивающихся странах. Долгое время для них был характерен не критический подход к опыту европейской интеграции, результатом которого было заимствование концепций интегративного права (права сообщества) в той или иной теоретической интерпретации и попыток его использования в условиях слабой экономической базы и незначительной социальной сплоченности интегрирующихся государств⁹. Результат, как несложно догадаться, был почти что предсказуем: за редким исключением подобные

скопированные модели оказывались нежизнеспособными¹⁰. Вместе с тем, в Латинской Америке продолжают отмечаться попытки сконструировать собственные теоретико-познавательные конструкции регионального интеграционного права. Так, Ц. С. Карнейро рассматривает в своей работе, посвященной праву региональной интеграции, как синонимы два термина: коммунитарного права (права сообщества) и права интеграции. Она исходит из того, что оба понятия имеют одну и ту же правовую природу и преследуют идентичные цели. Нормы коммунитарного права и нормы права интеграции, по ее мнению, либо создаются на основе международных договоров, имеющих экономическое содержание, либо принимаются в форме актов органов международной организации, которые в этих целях наделяются указанными международными договорами соответствующей компетенцией¹¹.

Латиноамериканская правовая доктрина для выявления существенных различий международного публичного права и регионального интеграционного права прежде всего исходит из того, что ссылка на экономическое содержание международных договоров не должна скрывать существенного различия между теми, которые ставят цели создания интеграционного блока (ЕС, МЕРКОСУР), и договорами, регулирующими сотрудничество государств по отдельным вопросам (например, Договор о сотрудничестве в бассейне реки Амазонка). Таким образом, первый вид международных договоров (учредительных актов международных организаций интеграции) формирует право интеграции, в то время как второй вид является частью международного публичного права, и его определяют как международное право сотрудничества¹².

В латиноамериканской правовой науке встречаются попытки провести различия между коммунитарным правом и правом интеграции, используя в качестве критерия характер устанавливаемых отношений между государствами-членами и международными интеграционными организациями. В некоторых международных организациях интеграции эти отношения складываются по горизонтали, и нормы права интеграции реализуются путем использования

⁸ См.: *ibid.* P. 2.

⁹ См.: Капустин А. Я. Международно-правовые аспекты экономической интеграции стран Латинской Америки и Карибского бассейна // Проблемы Латинской Америки и международного права. Кн. 2. М., 1995. С. 273, 274.

¹⁰ Как отмечает бразильский юрист Ц. С. Карнейро, «простое воспроизводство европейской модели будет обуславливать провал американской системы» интеграции (см.: *Carneiro C. S. O direito da integraçao regional.* Belo Horizonte, 2007. P. 4).

¹¹ См.: *ibid.* P. 9.

¹² См.: *ibid.* P. 9, 10.

традиционных межправительственных механизмов. В то же время нормы коммунитарного права принимаются наднациональными органами, которые используют особые наднациональные системы инкорпорации коммунитарных норм в правопорядки государств-членов. С этой точки зрения право МЕРКОСУР является правом интеграции, а например, право Андского сообщества – коммунитарным правом¹³.

Ц. С. Карнейро не разделяет данной точки зрения, справедливо полагая, что механизмы имплементации международно-правовых норм международных организаций интеграции могут отличаться друг от друга, но они не влияют на международно-правовую природу этих норм¹⁴. От автора не ускользает и то обстоятельство, что исторический контекст и социально-политические последствия интеграционных процессов в развитых регионах мира (Европа, Северная Америка) и в развивающихся регионах мира (Азия, Африка, Латинская Америка), находящихся на периферии мировой экономики, различны, отсюда и отличны стоящие перед ними задачи¹⁵.

Таким образом, краткий обзор доминирующих теоретических взглядов на природу правовых норм, формирующих региональные интеграционные правопорядки в различных странах мира (на примере Европы и Латинской Америки), показывает отсутствие единых сложившихся научных оценок феномена “права интеграции”. Различные избранные государствами – членами международных интеграционных объединений правовые стратегии и модели управления обозначены объединительными процессами. Многообразие научных подходов в зарубежной науке, на наш взгляд, продиктовано и высокой динамикой интеграции, вектор развития которой может со временем меняться. Ощущение “временности” существующих международно-правовых форм интеграции порождает отмеченный нами научный когнитивный диссонанс.

Право ЕАЭС в свете международного права

Как указывалось выше, учредительный Договор о ЕАЭС вводит новую категорию – “право ЕАЭС”, которая подводит черту под задачей кодификации международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, поставленной в Декларации о Евразийской

экономической интеграции от 18 ноября 2011 г. Тем самым с принятием учредительного Договора о ЕАЭС и приложенных к нему соглашений был завершён период формирования международно-правовой основы евразийской интеграции. Разработка интеграционных соглашений была осуществлена по мере созревания условий для урегулирования тех или иных вопросов, а весь накопленный массив правового материала был упорядочен и приведен к позитиву права, получившему свое концептуальное восприятие в параметрах понятия “право ЕАЭС”.

В отличие от иных учредительных актов международных организаций интеграции, например от Договора о функционировании ЕС, который содержит лишь раздел, посвященный правовым актам ЕС и процедурам их принятия (отд. 1 гл. 2 разд. 1 ч. 6 Договора “Институциональные и финансовые положения”), Договор об учреждении ЕАЭС содержит целостную по своему юридическому содержанию статью под названием “Право Союза”. Статья построена на основе нескольких функциональных принципов: состав права ЕАЭС в режиме перечисления перечня его источников; порядок исполнения предписаний учредительного юридического акта во внутренних правовых системах государств-членов; установление принципа непротиворечивости последовательно принятых юридических актов; установление приоритета в применении источников, имеющих более высокую юридическую силу в случае возникновения противоречий между источниками различной юридической силы.

Право ЕАЭС, исходя из логики построения учредительного договора, включает в себя два вида международно-правовых источников: международные договоры и акты органов ЕАЭС, правом принятия которых наделены два межправительственных органа Союза: Евразийский межправительственный совет и Евразийская экономическая комиссия. Договорная база ЕАЭС систематизирована по принципу от “общего к частному”. Совершенно определенно различаются три вида международных договоров как источников права Союза – учредительный Договор о ЕАЭС, международные договоры в рамках Союза, международные договоры Союза с третьей стороной. Вместе с тем, к праву Союза можно отнести некоторые другие виды международных договоров, часть из которых приравнивается к видам договоров, установленных в указанном положении учредительного договора. Так, в учредительном акте ЕАЭС встречается указание на международные договоры государств-членов, заключенные

¹³См.: *ibid.* P. 10–12.

¹⁴См.: *ibid.* P. 13, 14.

¹⁵См.: *ibid.* P. 3, 4.

в рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства, действующие на дату вступления в силу Договора о ЕАЭС. Они включены в право Союза в качестве международных договоров в рамках Союза и применяются в части, не противоречащей учредительному договору. Кроме этого, согласно Приложению № 31 к Договору о ЕАЭС, содержащему Протокол о функционировании ЕАЭС в рамках многосторонней торговой системы, в правовом порядке Союза к соответствующим отношениям применяется Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г.

Если исходить из общетеоретических представлений о характере и природе учредительных актов международных организаций, то Договор о ЕАЭС 2014 г. будет проявляться в его значении системообразующего акта всей правовой системы данной международной организации. Это следует из того, что учредительный договор занимает особое место в формирующейся правовой системе ЕАЭС, обладает высшей юридической силой в системе международных договоров Союза. В нем указывается, что в случае возникновения противоречий между учредительным Договором Союза и другим международным юридическим актом приоритет имеет Договор о ЕАЭС 2014 г. Вместе с тем формулировка понятия приоритетности одного договора над другими¹⁶ призвана быть юридически упорядоченной в формате правового режима согласно Договору о ЕАЭС 2014 г. Определенность международно-правового регулирования в рамках Договора о ЕАЭС представляется основополагающим фактором в деле обеспечения юридической безопасности (совокупность субъективных прав и законных интересов) всего субъектного состава его участников.

Наконец, учредительный Договор о ЕАЭС носит программно-нормативный характер. Он содержит положения, прогнозирующие дальнейшее развитие правовой системы данной международной организации. В самом деле, в указанный договор включены положения, предусматривающие заключение новых международных договоров, необходимых для достижения целей евразийской интеграции. Так, учредительный Договор о ЕАЭС относит международные договоры в рамках Союза, заключаемые между его

государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза, к источникам права ЕАЭС. В качестве примера можно сослаться на ст. 27 Договора о ЕАЭС, предусматривающую, что условия создания и функционирования свободных (специальных, особых) экономических зон и свободных складов определяются международными договорами в рамках Союза.

Международные договоры в рамках Союза по смыслу учредительного акта ЕАЭС заключаются между государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза. Иными словами, они не изменяют положений основного договора, а дополняют их, т.е. имеют свой собственный предмет регулирования, правда, не выходящий за пределы, установленные учредительным договором. Вместе с тем если государство — члены захотят внести изменения в учредительный договор, то такая возможность им предоставляется согласно ст. 115 договора, которая предусматривает, что в него могут вноситься изменения и дополнения, которые оформляются отдельными протоколами и являются его неотъемлемой частью. Возникает закономерный вопрос: а в чем состоит замысел такой сложной схемы правового регулирования функционирования экономических механизмов интеграции в рамках ЕАЭС? Вероятнее всего, это объясняется исторически сложившейся особенностью регулирования отдельных вопросов Таможенного союза и Единого экономического пространства, когда после заключения основных международных соглашений, регулирующих те или иные вопросы взаимодействия, государства-члены по истечении определенного времени находили необходимым дополнять или изменять их положения путем заключения новых международных соглашений по близким или смежным вопросам. Такая традиция “многодоговорного” регулирования вопросов обозначена в параметрах заявительного акта намерения государств-членов по отношению тех или иных вопросов к первоочередным или второстепенным. Вполне возможно, что второстепенные вопросы лучше выносить в отдельные соглашения, чтобы не перегружать учредительный договор излишней детализацией.

Международные договоры Союза с третьей стороной заключаются с третьими государствами, их интеграционными объединениями и международными организациями. Судя по всему, такого рода международные договоры могут быть двух видов: международные договоры, заключаемые Союзом самостоятельно

¹⁶Так, в словарях русского языка приоритет определяется как “первенство по времени в открытии, изобретении чего-н., вообще первенствующее положение” (см.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 596).

с другими субъектами международного права, и международные договоры так называемого «смешанного характера», когда подобного рода договоры будут заключаться совместно с его государствами-членами. При этом вопросы заключения международных договоров Союза с третьей стороной будут определяться отдельным международным договором в рамках Союза. Правовой статус международных договоров Союза с третьей стороной в праве Союза определен следующим образом. Такие международные договоры не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования Союза. При этом если основные цели Союза, его основные принципы функционирования в учредительном договоре четко определены, то за понятием «правила функционирования Союза» стоит совокупность правовых норм, регулирующих деятельность Союза (учредительный договор, международные договоры в рамках Союза, решения и распоряжения органов ЕАЭС – Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета, Евразийской экономической комиссии). Несмотря на некоторую расплывчатость данной формулировки учредительного договора, нельзя не отметить ее огромного креативного потенциала, поскольку она дает достаточно широкую свободу усмотрения при ее толковании Судом ЕАЭС в случае обращения к нему за разъяснением. Единственное ограничение состоит в том, что согласно п. 48 Статута Суда ЕАЭС (Приложение № 2 к учредительному договору) Суд осуществляет разъяснение положений международного договора Союза с третьей стороной, если это предусмотрено таким международным договором.

Наконец, в «право Союза» входят акты своего рода вторичного порядка, а именно: международно-правовые акты, принимаемые органами ЕАЭС. К ним относятся: решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных учредительным договором и международными договорами в рамках Союза.

В учредительном Договоре о ЕАЭС установлено, что решения и распоряжения органов Союза не должны противоречить учредительному договору и международным договорам в рамках Союза. Для разрешения противоречий между решениями органов установлен приоритет решений Высшего Евразийского экономического совета над решениями

двух иных органов. В свою очередь, решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями ЕЭК.

За рамками Договора об учреждении ЕАЭС остались еще некоторые международно-правовые акты и нормы международного права, которые, по всей видимости, будут играть собственную роль в регулировании интеграционного процесса и занимать свое место в правовой системе ЕАЭС.

Прежде всего речь идет о судебных актах, принимаемых Судом Евразийского экономического союза. Согласно гл. VII Статута Суда он по результатам рассмотрения спора выносит решение, а по заявлению о разъяснении предоставляет консультативное заключение. Следует подчеркнуть, что Статут Суда весьма осторожно формулирует правовую природу и значение судебных актов. Так, согласно положениям Статута консультативное заключение по заявлению о разъяснении носит рекомендательный характер. В свою очередь, решения Суда будут обязательными для исполнения сторонами спора или Комиссией ЕАЭС. При этом решение Суда не может выходить за рамки указанных в заявлении вопросов. Кроме того, решение Суда не изменяет и (или) не отменяет действующих норм права Союза, законодательства государств-членов и не создает новых.

Таким образом, несмотря на то что по сравнению с Судом ЕвразЭС новый Суд Союза утратил целый ряд важных полномочий, его решения и консультативные заключения будут играть важную роль в процессе применения норм права ЕАЭС. При анализе вопроса о правовой природе судебных актов Суда ЕАЭС следует иметь в виду, что согласно положениям Статута Суд при осуществлении правосудия применяет наряду с учредительными договорами ЕАЭС (а их может быть несколько, например договоры о присоединении будут также носить характер учредительных) международные договоры в рамках Союза и иные международные договоры, участниками которых являются государства – стороны спора; решения и распоряжения органов Союза, общепризнанные принципы и нормы международного права и международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы. Таким образом, правовая система ЕАЭС будет синхронизирована и согласована с общим международным правом. Используемые формулировки юридически значимы при обстоятельствах, когда в науке международного права общепринято положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права существуют именно в форме

международных обычаев. Тем самым имплицитно Суду предоставляется возможность дать собственное функциональное определение понятия «общеизвестные принципы и нормы международного права» для целей международно-правового регулирования интеграционного процесса.

Наконец, понятие правовой системы (или права) ЕАЭС будет неизбежно включать нормы «мягкого права», принимаемые органами ЕАЭС и государствами-членами, которые также будут оказывать влияние на международно-правовое регулирование евразийской экономической интеграции.

Таким образом, подводя предварительные итоги анализу особенностей нормативного закрепления категории «право Союза» в учредительном Договоре о ЕАЭС, можно заключить, что она отражает международно-правовую модель регулирования интеграционного процесса. Ведущая роль в разработке и реализации норм «права Союза» принадлежит его государствам-членам, которые определяют судьбу основного источника — учредительного договора и дополняющих его международных договоров в рамках Союза. От государств-членов будет зависеть и имплементация положений международных договоров Союза в их внутригосударственные правовые акты. Акты органов ЕАЭС также носят в основном межправительственный характер, что дополняется необходимостью их имплементации внутри государств-членов традиционными методами (за исключением тех из них, которые будут иметь прямое действие). Возможность применения Судом ЕАЭС общеизвестных принципов и норм международного права и международных обычаев также свидетельствует о преимущественно

международно-правовом характере права евразийской интеграции. Эволюция феномена «право Союза» в направлении становления самостоятельного правового порядка или сохранения характера субрегиональной подсистемы международного права обозначена в параметрах взаимодействия политических, экономических и социальных факторов, формируемых интеграционным процессом.

Таким образом, поскольку право евразийской интеграции находится на стадии своего поступательного развития, его концептуальное видение может приобретать различные очертания. Соответственно этому возможны варианты различных теоретических обоснований его природы. По нашему мнению, на данном этапе евразийской интеграции его можно представить в качестве формирующегося международно-правового комплекса норм субрегионального характера, направленных на формирование единого экономического пространства государств — членов Евразийского экономического союза. Его межгосударственный характер не вызывает сомнений. Наличие наднациональных характеристик полномочий органов (Евразийской экономической комиссии и Суда ЕАЭС) на данном этапе развития интеграции не приводит к трансформации его международно-правового измерения. В любом случае модель «право евразийской интеграции — правовая система региональной международной организации экономической интеграции» имеет значительный юридический потенциал для решения стратегических задач устойчивого развития Союза.