

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

К.А. Бекашев*

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ

***Аннотация.** В статье рассматриваются предпосылки создания Евразийской экономической комиссии (ЕАЭК). Дана характеристика ее функций с точки зрения международного права. ЕАЭК осуществляет свою деятельность на основе следующих трех принципов: а) обеспечение взаимной выгоды, равноправия и учета национальных интересов; б) экономическая обоснованность принимаемых решений; в) открытость, гласность и объективность. Разумеется, эти принципы по содержанию не являются правовыми. Однако будучи включенными в Договор от 18 ноября 2011 г., они приобрели правовое значение и являются обязательными для его участников. Согласно ст. 1 Договора от 18 ноября 2011 г. Комиссия является регулирующим данное полномочие ЕАЭК. По правовому статусу Комиссия является международным автономным органом, созданным на основе международного договора. В статье приведены аргументы в поддержку данного мнения. Автор статьи не соглашается с доводами о том, что Комиссия является наднациональной организацией. По его мнению, наднациональных организаций нет и не может быть.*

***Ключевые слова:** юриспруденция, правосубъектность, Евразийское пространство, обязанности и права государств, наднациональность, надгосударственность, связь с ЕвразЭС, сотрудничество с ООН, Единое экономическое пространство, перспективы развития Комиссии, Еврокомиссия, ЕвразЭС, правосубъектность, право творчество, обязанности и права государств, наднациональность международных организаций.*

Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация 18 ноября 2011 г. в г. Москве подписали Договор о Евразийской экономической комиссии (далее — Договор от 18 ноября 2011 г.), в соответствии с которым учреждена Евразийская экономическая комиссия (далее ЕАЭК или Комиссия).

ЕАЭК является единым постоянно действующим регулирующим органом Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Таможенный союз в рамках СНГ начал формироваться в середине 90-х годов XX в. Россия и Беларусь 6 января 1995 г. заключили Соглашение о создании Таможенного союза, а 21 января того же года Республика Казахстан также стала участником данного Соглашения. В марте 1966 г. в Таможенный союз вошла Республика Киргизия. Наконец, в феврале 1999 г. членом Таможенного союза стала Республика Таджикистан.

Единое экономическое пространство (ЕЭП) стартовало 1 января 2012 г. Согласно

© Бекашев Камилль Абдулович

* Доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[profbek@mail.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Декларации о Евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г. ЕЭП обеспечит свободу движения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов. Как отмечает В.В. Путин, строительство Таможенного союза и ЕЭП закладывает основу для формирования в перспективе Евразийского экономического союза. Одновременно будет идти и постепенное расширение круга участников Таможенного союза и ЕЭП за счет полноценного подключения к работе Киргизии и Таджикистана.

ЕАЭК является постоянно действующим органом, который расположен в г. Москве. Правовые вопросы его пребывания определены Соглашением между Правительством РФ и Евразийской экономической комиссией об условиях пребывания ЕАЭК на территории РФ от 8 июня 2012 г. (об этом см. далее).

ЕАЭК осуществляет свою деятельность на основе следующих трех принципов: а) обеспечение взаимной выгоды, равноправия и учета национальных интересов; б) экономическая обоснованность принимаемых решений; в) открытость, гласность и объективность.

Разумеется, эти принципы по содержанию не являются правовыми. Однако будучи включенными в Договор от 18 ноября 2011 г., они приобрели правовое значение и стали обязательными для его участников.

Согласно ст. I Договора от 18 ноября 2011 г. Комиссия является **регулирующим** органом. В учредительном договоре понятие «регулирующий орган» не раскрывается. На основе сравнительно-правового анализа положений учредительного акта ЕАЭК, регламента ее работы, Соглашения между правительством РФ и ЕАЭК на территории РФ от 8 июня 2012 г. попытаемся определить содержание этого понятия.

Согласно С.И. Ожегову термин «регулировать» имеет множество значений, а именно: 1) упорядочивать, налаживать; 2) направлять развитие, движение чего-либо с целью привести в порядок, в систему; 3) приводить механизмы и части их в такое состояние, при котором они могут правильно, нормально работать¹.

Правовой анализ указанных выше документов позволяет предположить, что ЕАЭК обладает следующими регулирующими полномочиями и функциями.

Во-первых, согласно п. 2 ст. I Договора от 18 ноября 2011 г. одной из основных задач ЕАЭК является выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Таможенного союза и ЕЭП.

Во-вторых, все предложения (а они утверждаются в форме решений или рекомендаций) касаются весьма важных сфер экономики государств-членов ЕАЭК, в частности таможенно-тарифного и нетарифного регулирования; таможенного администрирования; технического регулирования; макроэкономической политики; промышленных и сельскохозяйственных субсидий; энергетической политики; транспорта и перевозок; трудовой миграции и т.д.

В-третьих, обязательные решения ЕАЭК входят в договорно-правовую базу Таможенного союза и ЕЭП и подлежат непосредственному применению на территорию государств-членов.

В-четвертых, в пределах своих полномочий ЕАЭК обеспечивает реализацию международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза и ЕЭП.

В-пятых, Комиссия имеет право запрашивать у органов власти государств-членов, юридических и физических лиц информацию, необходимую для осуществления своих полномочий.

В-шестых, ЕАЭК вправе подписывать международные договоры по вопросам, входящим в ее компетенцию. Правда, эти договоры не носят международно-правовой характер.

Эти и другие полномочия Комиссии носят **регулирующий** характер, поскольку они направлены на упорядочение сотрудничества государств в экономической, включая таможенной, сфере и способствование единому функционированию механизмов государств по экономическим и таможенным вопросам.

ЕАЭК не является международной межправительственной организацией. По своему правовому статусу ее можно считать автономным международным органом. Как справедливо отмечала Е.А. Шибаева, международные органы «ближе подходят к международным организациям, хотя и имеют свои особенности. Главное различие состоит в целях и задачах сотрудничества, в компетенции международных комиссий и комитетов и, конечно, в упрощенности механизма их деятельности... Поэтому этап равенства между комиссиями и комитетами и международными организациями сравнить нельзя»².

Ученые из Великобритании — А. Бойл и К. Чинкин считают, если межправительственные органы являются автономными образо-

¹ См.: Ожегов В.И. Словарь русского языка. М., 1970. С. 665.

² Шибаева Е.А. Право международных организаций. М., 1986. С. 22.

ваниями или частью международной организации, то на них распространяются нормы и принципы права международных договоров.

Во-первых, и это наиболее существенно, члены такого межправительственного органа должны встречаться на регулярной основе. Договорами могут быть предусмотрены созыв конференции или сессии такого органа. Или созывает их ООН, либо одно из ее специализированных учреждений, или комиссия, учрежденная в соответствии с договором.

Во-вторых, такие органы уполномочиваются разрабатывать дополнения, протоколы, правила, решения или рекомендации, которые дополняют или развивают правовой режим, установленный учредительным договором.

В-третьих, они могут создавать вспомогательные органы для разработки научных, технических и правовых рекомендаций. В-четвертых, некоторые международные автономные органы ответственны за наблюдение и контроль за выполнением норм учредительного договора³.

На мой взгляд, следующие качества позволяют отнести ЕАЭК к международному органу:

Во-первых, Комиссия создана на основе международного договора, который полностью соответствует требованиям Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.⁴ Договор — это международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом (ст. 1 Конвенции 1969 г.).

Во-вторых, деятельность ЕАЭК имеет постоянный характер, о чем сказано в п. 1 ст. 1 Договора от 18 ноября 2011 г.

В-третьих, Комиссия имеет свой механизм для реализации ее полномочий. Она состоит из Совета и Коллегии, которые действуют на постоянной основе. Совет Комиссии вносит на одобрение Высшего Евразийского экономического совета проекты международных договоров, подписываемых Комиссией; организует работу по совершенствованию нормативной базы Таможенного союза и ЕЭП; вносит на утверждение Высшего Евразийского экономического совета основные направления интеграции в рамках Таможенного союза и ЕЭП; рассматривает вопрос о мониторинге и контроле за исполнением международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза и ЕЭП; одобряет

бюджет Комиссии; дает поручения Коллегии; осуществляет иные функции и полномочия в соответствии с Регламентом.

Коллегия Комиссии является исполнительным органом, осуществляющим выработку предложений в сфере дальнейшей интеграции в рамках Таможенного союза и ЕЭП. Она состоит из 9 членов. Коллегия осуществляет руководство департаментами Комиссии. Коллегия обеспечивает реализацию следующих функций и полномочий; осуществляет выработку предложений в сфере интеграции в рамках Таможенного союза и ЕЭП, включая разработку и реализацию основных направлений интеграции; 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 ЕЭП; направляет государствам-членам обязательные для исполнения международные договоры и решения Комиссии; разрабатывает рекомендации по вопросам формирования, функционирования и развития Таможенного союза и ЕЭП; обеспечивает реализацию полномочий Комиссии по вопросам, отнесенным к ее компетенции; разрабатывает проекты международных договоров и решений Комиссии, принимаемых Советом, а также иные документы, необходимые для реализации полномочий Комиссии.

Согласно п. 56 Регламента работы ЕАЭК заседания Коллегии проводятся не реже одного раза в неделю.

В-четвертых, Комиссия обладает определенными, ограниченными чертами правосубъектности. Согласно ст. 2 Соглашения между Правительством РФ и ЕАЭК об условиях пребывания Комиссии на территории РФ от 8 июня 2012 г. Комиссия на территории РФ пользуется правами юридического лица и вправе заключать договоры частного правового и публично-правового характера; приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им; быть истцом и ответчиком в суде (ст. 2). Помещения Комиссии и ее архивы неприкосновенны (ст. 3 и 11). Комиссии предоставляется такая же защита, как иностранным дипломатическим представительствам (ст. 4). Члены Коллегии Комиссии и персонал Комиссии пользуются на территории РФ привилегиями и иммунитетом в объеме, предусмотренном Конвенцией о привилегиях и иммунитетах ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. соответственно для должностных лиц и сотрудников органов ЕврАзЭС (ст. 14).

³ См.: Boyle A., Chinkin Ch. *The Making of International Law*. Oxford University Press. 2007. P. 151–152.

⁴ Текст см.: *Международное публичное право: сборник документов*: сост. К.А. Бекашев, Д.К. Бекашев. М., 2006. Т. 1. С. 320–339.

В-пятых, согласно ст. 9 Договора от 14 сентября 2011 г. ЕАЭК вправе заключать (подписывать) международные договоры с государствами—членами по вопросам, входящим в ее компетенцию. По моему мнению, Комиссия вправе подписывать международные договоры и с другими государствами и международными организациями.

В-шестых, в соответствии со ст. 29 Договора от 14 ноября 2011 г. сотрудники Комиссии являются международными служащими. Каждое государство—член обязано уважать статус сотрудников и не оказывать на них влияния при исполнении ими служебных обязанностей.

В-шестых, Комиссия имеет свою постоянную штаб-квартиру в г. Москве. Условия пребывания Комиссии и ее представительств определяются Соглашением от 8 июня 2012 г. (об этом Соглашении см. выше).

Однако ЕАЭК не является международной межправительственной организацией и вот почему.

Во-первых, она согласно ст. 1 Договора от 18 ноября 2011 г. является не автономной межправительственной организацией, а только регулирующим органом Таможенного союза и ЕЭП.

Во-вторых, в отличие от межправительственной организации Комиссия не обладает автономной волей, отличной от воли государств—членов. Ей не присуща подразумеваемая компетенция.

В-третьих, Комиссия не наделена привилегиями и иммунитетами, как это имеет место в отношении ЕврАзЭС и Таможенного союза.

В-четвертых, Комиссия на территории страны пребывания не обладает правоспособностью, которая является важнейшим качеством правосубъектности.

Таким образом, Евразийская экономическая комиссия — это международный межправительственный автономный орган, созданный на основе норм международного права в целях обеспечения условий функционирования и развития Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также выработки предложений в сфере экономической интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства.

В периодической печати и в специальной литературе ЕАЭК часто именуют наднациональным органом.

Некоторые российские и зарубежные авторы (М.М. Бирюков, А.А. Моисеев, А.Я. Капустин, Т.Н. Нешатаева, О.А. Сафина, А.Н. Талалаев, А.С. Фещенко, Е.А. Шибалева, В.М. Шумилов, И.И. Хохлов, П. Хей, П. Пескатор, Д. Боуэт, Г. Хэкворт, И.Куц и др.) считают, что ряд международных организаций, например, ЕС, Евр-

АзЭС, МБРР, МВФ, МОТ, ИКАО и др.обладают надгосударственной (наднациональной, что, по нашему мнению, одно и то же) компетенцией. Например, А.А. Моисеев отмечает, что «появление и существование международных организаций с надгосударственными качествами является закономерным и объективным результатом исторического развития международного сообщества суверенных государств»⁵. По его мнению, наделение международной организации правами принимать обязательные для государств решения является одним из основных качеств надгосударственности такой организации⁶.

С такой точкой зрения о наднациональности международных организаций согласиться нельзя. Во-первых, она противоречит основам международного права, поскольку надгосударствами—первичными субъектами этого права — нет и не может быть верховной власти. Во-вторых, наделение ряда организаций управленческими функциями не означает передачу им части суверенитета государств или их суверенных прав. Международные организации не обладают суверенитетом и обладать им не могут. В-третьих, обязательность непосредственного исполнения государствами-членами решений международных организаций основывается на положениях учредительных актов и более. В-четвертых, ни одна международная организация не вправе вмешиваться во внутренние дела государства без согласия последнего, ибо иное означало бы грубое нарушение принципа невмешательства во внутренние дела государства с вытекающими для такой организации негативными последствиями. В-пятых, обладание «наднациональной» организацией полномочиями (как полагает Т.Н. Нешатаева) на создание действенных механизмов контроля и принуждения к соблюдению обязательных правил является всего лишь одним из качеств правосубъектности организации. И поэтому не случайно учредительный акт (устав, конвенция и т.д.) ни одной организации не содержит даже намека на наднациональный характер такой организации. Любая международная межправительственная организация (даже ООН) — всего лишь вторичный субъект международного права и не может ни в коей мере конкурировать с государствами, а тем более управлять или командовать ими.

При характеристике ЕАЭК как наднациональной организации авторы ссылаются на

⁵ Моисеев А.А. Суверенитет государства в международном праве. М., 2009. С. 332.

⁶ Моисеев А.А. Действует ли надгосударственность в Евразийском пространстве // Евразийский юридический журнал. 2012. №8. С. 7.

то, что Комиссия вправе принимать обязательные для государств решения. Например, А.А. Моисеев считает, что надгосударственная организация, в отличие от классической, имеет право принимать правовые акты обязательного характера⁷.

Действительно, согласно п. 1 ст. 5 Договора от 14 сентября 2011 г. Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для государств-членов.

Однако проект любого решения Комиссии формируется в Совете или Коллегии. Согласно ст. 7 Договора от 14 сентября 2011 г. принятие решений Комиссии производится на основании голосования членов Совета или Коллегии. Совет Комиссии принимает решения консенсусом. Это означает: если любой член Совета выступит с возражением против проекта решения, то он не может быть принят. В случае если не достигнут консенсус, вопрос передается на рассмотрение в Высший Евразийский экономический совет по предложению любого члена Совета. Таким образом, Совет не вправе одобрять решение, если какой-либо его член выступает против.

Коллегия также принимает решения консенсусом или квалифицированным большинством в 2/3 голосов общего числа членов Коллегии. Перечень вопросов, решения по которым при-

нимаются консенсусом и квалифицированным большинством в 2/3 голосов общего числа Коллегии, определяются Регламентом.

Любое государство-член ЕАЭК или член Совета Комиссии имеет право в течение 10 календарных дней с даты принятия Коллегией решения внести в Коллегию предложение о его отмене или изменении.

Совет Комиссии после поступления материалов Коллегии по указанному решению рассматривает его и принимает решение в течение 10 календарных дней.

Таким образом, государство-член Комиссии, члены Совета и Коллегии имеют возможность на любой стадии заблокировать принятие или отменить принятое решение, если оно будет ущемлять интересы члена Комиссии или права его граждан.

Вместе с тем в ст. 5 Договора от 14 сентября 2012 г. справедливо сказано о том, что решения Комиссии имеют для Сторон обязательный характер, т.к. они входят в договорно-правовую базу Таможенного союза и ЕЭП и подлежат непосредственному применению на территории членов ЕАЭК в качестве правовой (т.е. обязательной) нормы. И в этом случае утверждать о наднациональности Комиссии оснований нет.

Библиография:

1. Международное публичное право: сборник документов / составители К.А. Бекашев, Д.К. Бекашев. М., 2006.
2. Моисеев А.А. Суверенитет государства в международном праве. М., 2009.
3. Моисеев А.А. Действует ли надгосударственность в Евразийском пространстве // Евразийский юридический журнал. 2012. №8.
4. Ожегов В.И. Словарь русского языка. М., 1970.
5. Шibaева Е.А. Право государственных организаций. М., 1986.
6. Bayle A., Chinkin Ch. The making of international law. Oxford University Press, 2007.

References (transliteration):

1. Mezhdunarodnoe publichnoe pravo. Sbornik dokumentov / Sostaviteli K.A. Bekyashev, D.K. Bekyashev. M., 2006.
2. Moiseev A.A. Suverenitet gosudarstva v mezhdunarodnom prave. M., 2009.
3. Moiseev A.A. Deystvuet li Nadgosudarstvennost' v Evraziyskom prostranstve // Evraziyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2012. № 8.
4. Ozhegov V. I. Slovar' russkogo yazyka. M., 1970.
5. Shibaeva E.A. Pravo gosudarstvennykh organizatsiy. M., 1986.
6. Bayle A., Chinkin Ch. The making of international law. Oxford University Press, 2007.

Материал получен редакцией 2 февраля 2013 г.

⁷ Моисеев А.А. Действует ли надгосударственность в Евразийском пространстве // Евразийский юридический журнал. 2012. №8 (51). С. 7.