

Правовой анализ положений Договора о Евразийском экономическом союзе

Воронцова Н. А.*

Стремительное и многогранное интеграционное взаимодействие государств – членов ЕврАзЭС привлекает внимание мирового сообщества. Подписание 29 мая 2014 г. нового Договора о Евразийском экономическом союзе (Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации) вызывает интерес, ведь он значительно отличается от предыдущего Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества. Государства-члены заявляют о согласованной (скоординированной) политике практически во всех областях. Новое объединение (Союз, ЕАЭС) и его учредительный Договор, безусловно, требует анализа и пристального изучения.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ЕАЭС); Договор о ЕАЭС; страны Таможенного союза; интеграционные объединения; свободное движение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы; право Союза, рабочие органы ЕАЭС.

Основываясь на Декларации о евразийской экономической интеграции¹, где было заявлено о стремлении завершить к 1 января 2015 г. кодификацию международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и на этой основе создать Евразийский экономический союз,

уже в мае 2014 г. был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о ЕАЭС)².

Учреждая Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС, Союз) государства заявили о том, что в его рамках обеспечивается свободное движение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. При этом государства впервые в своей интеграционной практике³ разграничили три вида политики, на основе которой планируется осуществлять взаимодействие. Это скоординированная, согласованная или единая политика в отраслях экономики, определенных как Договором о ЕАЭС, так и другими международными договорами в рамках Союза.

В чем же разница этих определений. Единая политика осуществляется в определенных сферах и предполагает применение государствами унифицированного правового регулирования, а согласованная политика – лишь гармонизированного правового регулирования. Таким образом, государства-члены подчеркивают различие между понятиями унификации и гармонизации. При этом скоординированная политика осуществляется на основе только лишь общих подходов, одобренных в рамках Союза и необходимых для достижения целей Союза.

Новым для государств-членов является четкое закрепление статуса ЕАЭС как международной организации региональной экономической интеграции⁴, обладающей международной правосубъектностью. При этом необходимо понимать, что правосубъектность ЕАЭС как международной организации, конечно же, будет производной, ограниченной ее учредительным договором⁵.

Исходя из положений статьи 3 Договора о ЕАЭС (основные принципы функционирования Союза) следует, что период завершения функционирования Таможенного союза без изъятий и ограничений закончится после окончания переходного периода. И дальнейшей целью создания Союза является не формирование единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза, как могло бы предполагаться исходя из статьи 1 Договора о ЕАЭС, а «стремление к формированию» этих условий⁶.

В Договоре о ЕАЭС определяется новый термин «право Союза», которое составляют сам договор о ЕАЭС; международные договоры в рамках Союза; международные договоры Союза с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии. Примечателен тот факт, что порядок исполнения

* Воронцова Наталья Анатольевна – д. ю. н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. N. Vorontsova@mail.ru.

государствами-членами решений Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета определяется национальным законодательством.

В случае возникновения противоречий между решениями, принимаемыми на различных уровнях в рамках Союза, сохраняется строгая иерархия приоритета решений принимаемых на высшем государственном уровне, затем следует межправительственный уровень и далее – в рамках Евразийской экономической комиссии.

Структура органов Союза осталась по своей сути прежней, как и в ЕврАзЭС, изменились лишь их названия. Это Высший Евразийский экономический совет⁷ (ранее – Высший Евразийский экономический совет на уровне глав государств), Евразийский межправительственный совет⁸ (ранее – Высший Евразийский экономический совет на уровне глав правительств), Евразийская экономическая комиссия⁹, Суд Евразийского экономического союза¹⁰ (ранее – Суд Сообщества). В Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества предусматривался еще один орган, не упомянутый в Договоре о ЕАЭС, Межпарламентская Ассамблея. Стороны не пришли к единому мнению по этому органу. Россия считает создание его необходимым, тогда как партнеры по Союзу настаивают на том, что ЕАЭС, это исключительно экономическая организация и нет необходимости в создании межпарламентского органа.

Далее Договор о ЕАЭС содержит отдельную часть, посвященную вопросам функционирования таможенного союза. Это информационное обеспечение интеграционных процессов во всех сферах, затрагивающих функционирование Союза и статистика; перечень принципов функционирования таможенного союза. Даются определения основных понятий – ввозная таможенная пошлина, Единая Товарная нomenclatura внешнеэкономической деятельности, Единый таможенный тариф, тарифная преференция.

В связи с тем, что Договор о ЕАЭС является кодифицированным актом, который вобрал в себя ряд основных положений договоров заключенных ранее странами Таможенного союза, остальные разделы Договора о ЕАЭС содержат уточненные выжимки из действовавших в рамках Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации соглашений. Рассмотрим кратко их основные положения.

В частности, речь идет о формировании общего рынка лекарственных средств¹¹, соответствующих стандартам надлежащих

фармацевтических практик. Это не только гармонизация и унификация требований законодательства в этой сфере, но и обеспечение единства обязательных требований к качеству, эффективности и безопасности лекарственных средств, находящихся в обращении на территории Союза. Кроме того, предполагается создание общего рынка медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) с 1 января 2016 года.

Осуществляется единое таможенное регулирование в соответствии с Таможенным кодексом ЕАЭС и регулирующими таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза, а также в соответствии с положениями Договора о ЕАЭС. Это самый короткий раздел в Договоре учитывая, что подробно вопросы, относящиеся к таможенной сфере, прописаны в Таможенном кодексе.

Следующий раздел определяет положения внешнеторговой политики. Даются определения режима наибольшего благоприятствования и режима свободной торговли в понимании ГАТТ 1994 г., а также в соответствии с международной практикой¹² определяются тарифные преференции в отношении товаров, происходящих из развивающихся стран и наименее развитых стран. Подробно освещены не только в самом Договоре о ЕАЭС вопросы таможенно-тарифного и нетарифного регулирования и меры защиты внутреннего рынка, но они рассматриваются в отдельных приложениях к Договору¹³.

Определяются общие принципы технического регулирования. В целях защиты жизни и здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, а также в целях обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения в рамках Союза принимаются технические регламенты¹⁴.

В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также ветеринарно-санитарной, карантинной фитосанитарной безопасности в рамках Союза, проводится согласованная политика, которая реализуется путем совместной разработки, принятия и реализации государствами-членами международных договоров и актов Комиссии.

Следующая часть Договора о ЕАЭС посвящена Единому экономическому пространству. Для его создания предполагается проводить согласованную макроэкономическую политику, предусматривающую

выработку и реализацию совместных действий государств-членов в целях достижения сбалансированного развития экономики государств-членов.

В целях углубления экономической интеграции, развития сотрудничества в валютно-финансовой сфере, обеспечения свободного движения товаров, услуг и капитала на территориях государств-членов, повышения роли национальных валют во внешнеэкономических и инвестиционных операциях проводят согласованную валютную политику.

Государства-члены определили основные формы сотрудничества для создания на финансовом рынке условий для обеспечения свободного движения капитала государствами-членами и договорились осуществлять согласованное регулирование финансовых рынков и гармонизацию своего законодательства в этой сфере.

В сфере налогов и налогообложения подтверждается, что товары, ввозимые с территории одного государства-члена на территорию другого государства-члена, облагаются косвенными налогами. Государства-члены определяют направления, а также формы и порядок осуществления гармонизации законодательства в отношении налогов, которые оказывают влияние на взаимную торговлю, чтобы не нарушить условия конкуренции и не препятствовать свободному перемещению товаров, работ и услуг на национальном уровне или на уровне Союза. Порядок взимания косвенных налогов и механизм контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг определяется в отдельном протоколе, являющемся неотъемлемой частью Договора о ЕАЭС¹⁵.

Договор о ЕАЭС устанавливает общие принципы и правила конкуренции, обеспечивающих выявление и пресечение антиконкурентных действий на территориях государств-членов, и действий, оказывающих негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территории двух и более государств-членов. Порядок введения государственного ценового регулирования, а также оспаривания решений государств-членов о его введении определяются отдельным приложением к Договору о ЕАЭС¹⁶.

При регулировании деятельности субъектов естественных монополий государства-члены зафиксировали единые принципы и правила регулирования в этой сфере, а также определили «правила игры» в отдельном Протоколе. Следует отметить, что в сфере естественных монополий государства лишь «стремятся к гармонизации сфер

естественных монополий», которые определены в отдельных списках, прилагаемых к Протоколу¹⁷.

В целях эффективного использования потенциала топливно-энергетических комплексов, а также обеспечения национальных экономик основными видами энергетических ресурсов¹⁸ государства-члены развивают долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество в сфере энергетики, проводят скоординированную энергетическую политику, осуществляют поэтапное формирование общих рынков энергетических ресурсов¹⁹ с учетом обеспечения энергетической безопасности.

В Союзе осуществляется скоординированная (согласованная) транспортная политика²⁰, направленная на обеспечение экономической интеграции, последовательное и поэтапное формирование единого транспортного пространства на принципах конкуренции, открытости, безопасности, надежности, доступности и экологичности.

Регулирование отношений в сфере государственных (муниципальных) закупок определяется международными договорами²¹.

Государства-члены, осуществляя сотрудничество в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности²² подчеркивают, что оно осуществляется в соответствии с нормами международного права. В Договоре о ЕАЭС обозначены одиннадцать международных договоров (конвенций), нормами которых должны руководствоваться страны, а государства, не являющиеся участниками указанных международных договоров, принимают на себя обязательство по присоединению к ним.

Наименее согласованная политика, по мнению автора, касается отношений в сфере промышленности. Государства-члены самостоятельно разрабатывают, формируют и реализуют национальные промышленные политики, определяют способы, формы и направления предоставления промышленных субсидий. Межправительственным советом утверждаются основные направления промышленного сотрудничества по которым государства-члены осуществляется взаимодействие. На территориях государств-членов действуют единые правила предоставления субсидий в отношении промышленных товаров, в том числе при предоставлении и получении услуг, непосредственно связанных с производством, сбытом и потреблением промышленных товаров²³.

Определяя необходимость скоординированной агропромышленной политики, государства-члены подчеркивают особый характер деятельности в области сельского хозяйства, обусловленный не только

производственной, экономической, но и социальной значимостью отрасли, структурными и природно-климатическими различиями между регионами и территориями государств-членов.

Рассматривая положения Договора о ЕАЭС в сфере трудовой миграции, следует отметить, что они направлены в основном на информационное сотрудничество государственных органов, к компетенции которых относятся соответствующие вопросы²⁴.

Далее в Договоре о ЕАЭС предусмотрены переходные и заключительные положения. Устанавливается, что международные договоры государств-членов, заключенные в рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства входят в право Союза. Решения Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств и на уровне глав правительств сохраняют свою юридическую силу и применяются в части, не противоречащей Договору о ЕАЭС.

В заключительных положениях определяются социальные гарантии, привилегии и иммунитеты²⁵; рассматриваются вопросы вступления в Союз; определяются условия получения статуса государства-наблюдателя; доступ и опубликование международных договоров и решений органов Союза. Кроме того подчеркивается необходимость регистрации Договора о ЕАЭС в Секретариате ООН²⁶. Оговорки к Договору не допускаются.

Как и большинство международных договоров, принятых Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией в процессе интегрирования стран с 1995 года, Договор о ЕАЭС вступает в силу с даты получения депозитарием последнего письменного уведомления о выполнении государствами-членами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу. При этом ряд международных договоров, список которых определен в приложении № 33 к Договору о ЕАЭС, прекращают свое действие.

Рассмотрев кратко основные положения Договора о ЕАЭС, можно сделать вывод о его фундаментальности и широком спектре охваченных сфер взаимодействия.

Предыдущая двадцатилетняя практика заключения международных договоров государств-членов ЕАЭС (ранее государства – члены Таможенного союза, государства – члены ЕврАзЭС) показывает, что в связи с изменениями в политической жизни и экономической конъюнктуре стран-членов, возникают потребности корректировки ранее принятых

решений. Однако большой объем договора,²⁷ как правило, затрудняет внесение поправок, возможность которых предусмотрена в статье 115 Договора о ЕАЭС.

Legal Analysis of the Agreement on the Eurasian Economic Union (Summary)

*Natalia A. Vorontzova**

Tremendous and multifaceted development integration between the EurAsEC state-members evokes much attention of international community. The new Treaty of the Eurasian economic union signed by the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation on May 29, 2014, is of much interest, because it differs in various ways from the preceding Treaty on the Eurasian economic community. The member states claim to have coordinated their policies almost in all fields. The new integration association (Eurasian economic union) and its founding Treaty is a subject of close and accurate examination and analysis.

Keywords: the Eurasian economic union of the Republic of Belarus; Republic of Kazakhstan and Russian Federation (Eurasian economic union); Treaty of the Eurasian economic union; Customs Union countries; integration unions; free movement of the goods, services, capitals and labor; Union law; working body of the Eurasian economic union.

¹ Декларация о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г./ URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

² Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. / URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

³ С 1995 г., когда государства подписали первые договоры о Таможенном союзе

⁴ В Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) от 10 октября 2000 г. речь шла о создании международной организации без упоминания о ее региональности

* Natalia A. Vorontzova – PhD in Law, professor of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia. N. Vorontsova@mail.ru.

⁵ Международное право: учебник для бакалавров/ под ред. А. Н. Вылегжанина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. Серия: Бакалавр. Углубленный курс., с. 123–124

⁶ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. / URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

⁷ Высший совет является высшим органом Союза, в его состав входят главы государств-членов, заседания проводятся не реже 1 раза в год. Высший совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции, принимает решения, направленные на реализацию целей Союза. Решения и распоряжения Высшего совета принимаются консенсусом

⁸ Межправительственный совет является органом Союза и состоит из глав правительств государств-членов, заседания проводятся по мере необходимости, но не реже 2 раз в год. Для решения неотложных вопросов деятельности Союза могут созываться внеочередные заседания. Решения и распоряжения Межправительственного совета принимаются консенсусом

⁹ Комиссия является постоянно действующим регулирующим органом Союза. Комиссия состоит из Совета и Коллегии. Если решения, распоряжения и рекомендации Совета Комиссии принимаются консенсусом, то акты Коллегии Комиссии принимаются квалифицированным большинством. При этом ряд актов, по чувствительным вопросам для экономик стран (перечень определяется Высшим советом), принимается Коллегией Комиссии консенсусом. Квалифицированное большинство составляет две трети голосов от общего числа членов Коллегии Комиссии

¹⁰ Суд Союза является постоянно действующим судебным органом Союза.

¹¹ Функционирование общего рынка лекарственных средств в рамках Союза осуществляется с 1 января 2016 года в соответствии с международным договором, определяющим единые принципы и правила обращения лекарственных средств

¹² Международное экономическое право: учебное пособие/ под ред. проф. А. Н. Вылегжанина. – М.: КНОРУС, 2012., с. 71

¹³ Приложения 6, 7, 8 к Договору о ЕАЭС

¹⁴ Приложение 9 к Договору о ЕАЭС

¹⁵ Приложение № 18 к Договору о ЕАЭС

¹⁶ Приложение № 19 к Договору о ЕАЭС

¹⁷ Например. Если для Республики Беларусь и России – это транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, то для Казахстана – это услуги по транспортировке этих продуктов. Если для Республики Беларусь – это передача и распределение электрической энергии, то для России – это услуги по передаче электроэнергии, а для Казахстана – это услуги по передаче и (или) распределению электроэнергии

¹⁸ Энергетические ресурсы (исходя из положений Договора о ЕАЭС) – это электроэнергия, газ, нефть и нефтепродукты

¹⁹ В соответствии с международными договорами

²⁰ Приложение № 24 к Договору о ЕАЭС

²¹ Приложение № 25 к Договору о ЕАЭС

²² Приложение № 26 к Договору о ЕАЭС

²³ Приложения № 27, 28 к Договору о ЕАЭС

²⁴ Вопросы оказания медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей зафиксированы в приложении № 30 к Договору о ЕАЭС

²⁵ Приложение № 32 к Договору о ЕАЭС

²⁶ Ст. 102 Устава ООН – «Всякий договор и всякое международное соглашение, заключенные любым Членом Организации...должны быть, при первой возможности, зарегистрированы в Секретариате и им опубликованы».

²⁷ Договор состоит из 118 статей и 33 приложений к нему.