

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

К вопросу о возможных международно-правовых последствиях создания Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС

*Комендантов С.В.**

Анализируются возможные международно-правовые последствия передачи государством при создании Таможенного союза (ТС) части полномочий создаваемому *наднациональному* органу ТС. Кроме этого, исследуется вопрос о возможном изменении международной правосубъектности Российской Федерации как участника ТС с учетом прав и обязанностей РФ, вытекающих из ее членства в международных организациях и из ее участия в действующих международных договорах соответствующего профиля, а также вопрос о том, каковы могут быть в концептуальном плане пути формирования договорно-правовой базы ТС с третьими странами. Рассмотрен правовой механизм реализации наднациональных функций ТС на территории государства-участника с позиций положений Конституции РФ, касающихся государственного суверенитета. Анализируется, каким образом должны соотноситься функции и компетенция наднационального органа ТС с отраслевым законодательством государств – участников ТС.

Ключевые слова: Таможенный союз; наднациональный орган таможенного союза; единая таможенная территория; ЕврАзЭС.

В конце XX – начале XXI века на пространстве СНГ стали появляться субрегиональные интеграционные объединения, такие как, например, ЕврАзЭС, которое учреждено в 2000 году пятью государствами:

* Комендантов Сергей Васильевич – к.ю.н., советник государственной гражданской службы Российской Федерации II класса, член Российской ассоциации международного права.

Российской Федерацией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном.

В 2007 году Российской Федерацией, Белоруссией и Казахстаном заключен Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза (далее – Договор о ТС) в целях «обеспечения свободного перемещения товаров во взаимной торговле и благоприятных условий торговли таможенного союза с третьими странами, а также развития экономической интеграции Сторон».

Легальная дефиниция, содержащаяся в ст. 1 Договора о ТС определяет таможенный союз как форму торгово-экономической интеграции сторон, предусматривающую единую таможенную территорию, в пределах которой во взаимной торговле товарами, происходящими с единой таможенной территории, а также происходящими из третьих стран и выпущенными в свободное обращение на этой таможенной территории, не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. При этом отмечается, что стороны применяют единый таможенный тариф и другие меры регулирования торговли с третьими странами.

В современный период ведется оживленная дискуссия относительно возможных международно-правовых последствий создания под эгидой ЕврАзЭС Таможенного союза (далее – ТС) между Российской Федерацией, Белоруссией и Казахстаном¹.

При анализе указанных последствий создания и функционирования ТС следует обратить внимание на следующие аспекты.

Концепция ТС с международно-правовой точки зрения регламентирована международными обычаями и нормами международных договоров универсального и регионального характера, в том числе нормами Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) (например, ст. XXIV²), положениями учредительных актов ряда интеграционных объединений (ЕЭС/ЕС).

Ключевым признаком ТС является наличие единой таможенной территории – пространства с единым таможенным тарифом в отношении

¹ Подробнее см.: Шумилов В.М. Международное право. М., 2007; Международное право / Отв. ред. Е.Т. Усенко, Г.Г. Шинкарецкая. М., 2005; Вишняков В.Г. Правовые проблемы становления Евразийского Экономического Сообщества / Журнал российского права. 2001. № 10.

² См.: Шумилов В.М. Всемирная торговая организация: право и система. М., 2006.

третьих стран; при этом в торговле между государствами – участниками ТС предполагается отмена таможенных пошлин и «других ограничительных мер» (за отдельными разрешенными исключениями). Под «другими ограничительными мерами» понимаются меры, *связанные с тарифами*.

Кроме этого, предусматривается разработка и реализация определенного плана (графика) образования ТС в разумное время, а также уведомление третьих стран (партнеров по другим соответствующим соглашениям) о создании ТС.

Классическая концепция ТС не предусматривает создания каких-либо *наднациональных* органов в рамках ТС. Появление *наднационального* органа ТС – не только свидетельство единого таможенного пространства, но и подтверждение более продвинутого уровня *интеграции* участвующих государств.

Как указывается в ст. 2 Договора о ТС, решение об объединении таможенных территорий сторон в единую таможенную территорию и завершении формирования ТС принимается высшим органом ТС *после* учреждения и начала функционирования органов ТС, осуществляющих свою деятельность в пределах полномочий, наделенных сторонами.

Учреждение *наднационального органа* повышает эффективность мер по созданию и регулированию деятельности ТС, заменяет *координацию* в принятии государствами-участниками некоторых решений *субординацией*, т.е. подчинением юридически обязательному решению, принятому *наднациональным* органом. При этом такое решение должно иметь прямое действие на территории государств-участников (без имплементирующих³ внутригосударственных нормативных правовых актов).

Возможно рассматривать ТС как пространство со *специальным* международно-правовым режимом, тогда как нормы и правила ВТО⁴ создают *общий* международно-правовой режим осуществления международной торговли. Единое таможенное пространство

³ Подробнее об имплементации см.: Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980. С. 62 и далее; Гаврилов В.В. Теории трансформации и имплементации норм международного права в отечественной правовой доктрине // МЖМП. 2001. № 2; Марочкин С.Ю. Действие норм международного права в правовой системе РФ. Тюмень, 1998.

⁴ См.: Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс). М., 2004; Григорян С.А. Международно-правовая система ВТО и интересы России. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000; Шумилов В.М. Международное экономическое право. Ростов н/Д., 2003.

в рамках ТС направлено на «обособление» задействованных государств, на их выделение из «общего режима», что в целом не противоречит нормам и правилам ВТО; возможность создания ТС предусмотрена нормами правовой системы ВТО.

Правовой режим в рамках ТС в силу международных договорных норм представляет собой *исключение* из режима наиболее благоприятствуемой нации (РНБ).

Нормы правовой системы ВТО позволяют членам этой организации сохранять в рамках создаваемых ими интеграционных объединений преференции во взаимной торговле, не распространяя их на других членов ВТО.

Изъятия из обязательства предоставления РНБ допускаются ст. XXIV ГАТТ в случаях создания *зон свободной торговли и таможенных союзов*.

В силу ст. XXIV ГАТТ преференции, предоставляемые в рамках таможенного союза или зоны свободной торговли, не подпадают под действие общего обязательства о предоставлении РНБ. Однако чтобы воспользоваться данным изъятием, участники таможенного союза или зоны свободной торговли должны продемонстрировать членам ВТО, что все требования, установленные ГАТТ в отношении таможенного союза или зоны свободной торговли, соблюдаются.

Правила Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) также не препятствуют членам ВТО участвовать или заключать соглашения, направленные на развитие экономической интеграции и либерализацию торговли услугами. В то же время участники соглашения об экономической интеграции должны соблюдать требования, установленные статьей V ГАТС, чтобы сохранить преференции в рамках интеграционного объединения.

Таким образом, после присоединения к ВТО Российской Федерации потребуется пройти процедуру «одобрения» в ВТО интеграционных объединений, в которых она участвует, с точки зрения их соответствия требованиям, предъявляемым указанными положениями соглашений правовой системы ВТО к зонам свободной торговли, таможенным союзам и соглашениям об экономической интеграции.

Из вышеизложенного следует, что в настоящее время не существует международно-правовых препятствий для создания и функционирования ТС, а также *наднационального* органа в рамках ТС. В международном праве отсутствуют унифицированные правила, определяющие

объем правомочий, подлежащих передаче государствами-участниками *наднациональному* органу. Причем речь идет о правомочиях, касающихся установления, изменения или прекращения таможенных пошлин, о мерах таможенно-тарифного регулирования и *связанных* с ним ограничительных мерах. Управление таможенными режимами на территории государств-участников передается единому органу. Участие государства в ТС не противоречит двусторонним международным торговым договорам такого государства с третьими странами, если в самих договорах не содержится противоречащих этому положений. В обычной (в том числе в российской) практике торговые договоры, как правило, содержат положения о том, что правовой режим ТС является правоммерным (т.е. разрешенным в соответствии с международным правом) исключением из режима наиболее благоприятствуемой нации.

Говоря о правосубъектности Российской Федерации как участника ТС, следует отметить, что, как суверенное государство, Российская Федерация вправе передавать часть своих полномочий соответствующим международным органам в порядке, предусмотренном международным договором Российской Федерации (ст. 79 Конституции Российской Федерации).

Конституционный Суд Российской Федерации установил: «Суверенитет, предполагающий, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79⁵ Конституции Российской Федерации, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России»⁶.

Как справедливо отмечает В.Г. Вишняков, «договоры, к которым относится и Договор об учреждении ЕврАзЭС, допускают по воле сторон самые разнообразные формы взаимоотношений между основываемыми ими органами и органами учредителей в рамках создаваемых ими образований. При этом учредители исходят не только из международных

⁵ См.: Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 395.

⁶ См.: Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П; также см.: Кремьянская Е.А. Вопросы суверенитета в практике Конституционного Суда России // Право и власть. 2002. № 2.

принципов и норм. Все более существенным становится влияние конституционных принципов и норм. Государства определяют компетенцию органов, создаваемых на основе учредительного договора. Соответственно стороны устанавливают конституционные формы правовых отношений между этими органами и национальными органами власти, включая государственные властные отношения «по вертикали». Определяющими в последнем случае становятся нормы конституционного права. В ряде случаев им принадлежит ведущая роль в создании межгосударственных образований (союзов, сообществ, содружеств).

Вместе с тем передача полномочий межгосударственным образованиям не затрагивает суверенитета стран – членов этих образований. Передача полномочий происходит не от одного государства другому, что характерно для международных публичных отношений, а по «вертикали» – органам объединений, получающим на добровольной основе такие же полномочия одновременно от всех участников договора для более эффективного решения общих задач. Поэтому и неуместно говорить о нарушении суверенитета государств – членов объединений.

Суверенитетом обладает государство в целом, и передача им отдельных полномочий органов государственной власти соответствующим органам межгосударственных объединений не меняет качественного состояния суверенитета государства, передающего эти полномочия. Суверенитет государства есть качественное состояние, и он не ограничивается при добровольной передаче всеми государствами части своих полномочий при образовании межгосударственного объединения.

Колебания вокруг вопроса о том, какое право должно развиваться в первую очередь – международное или конституционное, ведут к тому, что правовая система ЕврАзЭС складывается во многом стихийно и противоречиво»⁷.

Предусмотренные Конституцией Российской Федерации *ограничения* на передачу полномочий международным органам к вопросу о ТС отношения не имеют: создание ТС не затрагивает непосредственно проблематику прав человека (ТС «вторгается» в сферу деятельности исполнительной власти), а также не порождает проблемы разграничения компетенции между федеральным центром и субъектами федерации по вопросу таможенного регулирования (таможенное регулирование является сферой компетенции федерального уровня).

⁷ Вишняков В.Г. Конституция России и межгосударственные объединения // Журнал российского права. 2003. № 11.

Можно сделать вывод о том, что, осуществив передачу части полномочий, касающихся таможенно-тарифного регулирования и управления единым таможенно-тарифным пространством, *наднациональному* органу ТС, Россия не лишается суверенитета как первичный субъект международного права. Вместе с тем с третьими странами со времени создания ТС по вопросам таможенно-тарифной тематики соответствующее международное общение осуществляет уже не государство – участник ТС, а надлежащий уполномоченный орган ТС.

Подобная передача полномочий не противоречит, как правило, действующим двусторонним торговым договорам России с третьими странами, поскольку в договорах имеется положение об исключениях из режима наиболее благоприятствуемой нации в пользу таможенных союзов и эти договоры заключены до создания ТС. Тем самым договоры уже адаптированы к ситуации, когда ТС с участием России будет создаваться.

Важно отметить, что *последующие* (после создания ТС и передачи соответствующих полномочий) отношения с третьими странами по вопросам таможенно-тарифного регулирования должен осуществлять ТС в рамках переданных ему в соответствии с международными договорами полномочий. В течение *переходного периода* (пока идет процесс передачи государствами полномочий ТС) отношения с третьими странами могут осуществляться как государством – участником создаваемого ТС, так и ТС в части уже переданных ему полномочий.

При этом Россия не прекращает автоматически свое членство в любой международной организации, в компетенцию которой входит таможенно-тарифная тематика (но обязана уведомить ее о создании ТС и плане/графике такого создания), если иное не следует из уставных документов организации и ТС. В течение всего периода формирования ТС возможно членство в такой международной организации как самой России, так и ТС, участницей которого Россия является, если учредительными актами ТС это предусмотрено или содержание устава из этого исходит.

Поскольку создание ТС – право любого государства, а имеющаяся договорно-правовая база России с третьими странами возникла до появления ТС и преимущественно адаптирована к возможному существованию ТС с участием России, существенных изменений, как представляется, эта, уже имеющаяся, договорно-правовая база не требует.

Концептуально работа по договорно-правовой базе России с третьими странами состоит из следующих направлений: работа по имеющимся договорам (пересмотр, корректировка, прекращение, приостановление и т.п.); по заключению новых международных договоров (если таковые необходимы); по разработке договорно-правовой базы *переходного периода* (на время передачи полномочий от государств органу ТС).

Что касается реализации *наднациональных* функций органа ТС на территории государства-участника, то следует отметить следующее. Предполагается, что *наднациональный* орган ТС будет принимать решения в рамках переданной ему государствами-участниками компетенции⁸. Главные вопросы в связи с этим следующие: а) каким образом будут приниматься эти решения; б) как принятые решения будут исполняться государствами-участниками.

Очевидно, что в решении данных вопросов могут помочь существующая практика и правовые акты ЕС. Думается, что среди актов, принимаемых *наднациональным* органом ТС, может быть вид актов, имеющих *прямое действие* на территории государства-участника.

При этом возникает проблема неисполнения таких актов тем или иным государством. Следовательно, имеется необходимость в выработке эффективного механизма, направленного на реализацию положений принимаемых актов («штрафные» санкции, международный судебный орган с соответствующими полномочиями, административные процедуры между национальными таможенными органами).

Известно, ТС – это определенная организационно-правовая форма интеграционного объединения. Создание таких структур и участие в них уже обеспечено действующим законодательством Российской Федерации.

Передача полномочий от государства *наднациональному* органу ТС, способная вызвать споры и проблемы, предусмотрена Конституцией Российской Федерации. При этом нормы международного договора о создании ТС, согласно ст. 15 Конституции РФ, становятся частью внутреннего права Российской Федерации, а будучи имплементированными в правовую систему, нормы ратифицированного международного договора Российской Федерации имеют приоритет над нормами законов Российской Федерации (ч. 4 ст. 15).

⁸ См.: Толстик В.А. К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий // Юрист. 2001. № 10; Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. 1999. № 3–4.

Важно также, что в международном праве имеется положение: государство не может ссылаться на конституцию для оправдания невыполнения обязательств по международному праву. Договоры, содержащие правила, противоречащие конституции государства, должны заключаться лишь после пересмотра конституции. Эти правила направлены на то, чтобы не допустить коллизии между нормами международного договора и нормами конституций соответствующих государств. Более детально и обстоятельно эти вопросы в настоящее время на практике не решены.

Создание ТС, думается, потребует некоторых изменений и дополнений преимущественно в акты административного и таможенного законодательства (как на *переходный*, так и на последующий периоды), прежде всего в Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и Таможенный кодекс РФ, а также в соответствующие подзаконные акты.

С учетом изложенного представляется возможным сделать следующие выводы и предложения.

Организационно-правовая форма ТС активно использовалась и используется государствами. Она не противоречит международному праву, нормы которого обеспечивают процесс создания и функционирования ТС.

Создание ТС и участие того или иного государства в нем не нарушает международный правопорядок, не меняет кардинальным образом имеющиеся международные связи с третьими странами.

Создание *наднационального* органа ТС не является ущемлением или ограничением *суверенитета* государства-участника: может измениться объем полномочий органов государственной власти, но суверенитет как качественная категория и признак государства как первичного субъекта международного права остается. Государство является не только основным, но также первоначальным и универсальным субъектом международного права⁹. Право вступать в международные соглашения является атрибутом суверенитета государства¹⁰. Как отмечал И.И. Лукашук, в литературе и практике весьма распространен взгляд, согласно которому любое международное обязательство ограничивает

⁹ Подробнее см.: Курдюков Г.И. Государство в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979.

¹⁰ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2005.

суверенитет или что международное право и суверенитет вообще несовместимы. На самом деле суверенитет и международное право – взаимосвязанные и необходимые друг другу явления. Своей суверенной властью государства создают международное право и обеспечивают его реализацию. Со своей стороны, международное право служит гарантией суверенитета. Его основные принципы являются хартией суверенных прав государства. Международное право разграничивает действие суверенной власти государств, регулирует взаимодействие суверенных властей и тем самым обеспечивает реализацию суверенных прав¹¹.

При проведении подготовительной работы по созданию ТС следует особое внимание обратить на:

- выработку оптимального единого таможенного тарифа;
- разработку плана/графика образования ТС на определенный период времени;
- необходимость уведомления третьих государств-партнеров и соответствующих международных организаций (например, ВТО) о создании ТС и графике его становления.

Имеющийся статус Российской Федерации как первичного субъекта международного права и действующая нормативно-правовая база осуществления внешнеторговой деятельности не должны претерпеть существенных изменений в результате создания ТС. Одно из следствий внутри стран-участниц – это переоценка задач, функций, структуры национальных таможенных органов, которые должны напрямую исполнять решения *наднационального* органа ТС.

Кроме того, целесообразно провести ревизию всех двусторонних международных торговых договоров каждого государства-участника с третьими странами, заключенными до начала процесса создания ТС. Действие части этих договоров, как представляется, можно сохранить, но некоторые из них могут потребовать прекращения (полностью или частично), приостановки действия или пересмотра.

Также необходимо дополнительно изучить опыт ЕС по созданию и функционированию органов, наделенных компетенцией в таможенно-тарифной сфере, а также содержание нормативных актов, принимаемых такими органами, и практику их реализации.

¹¹ Там же. Также см.: Усенко Е.Т. Очерки теории международного права. М., 2008. С. 25–27.

Библиографический список

Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс). М., 2004.

Вишняков В.Г. Правовые проблемы становления Евразийского Экономического Сообщества // Журнал российского права. 2001. № 10.

Гаврилов В.В. Теории трансформации и имплементации норм международного права в отечественной правовой доктрине // МЖМП. 2001. № 2.

Шумилов В.М. Международное экономическое право. Ростов н/Д., 2003.

Шумилов В.М. Международное право. М., 2007.

On Possible International Legal Consequences of creating the Eurasian Economic Community's Customs Union (Summary)

*Sergei V. Komendantov**

The article analyses possible international legal consequences of transferring a part of authority of the state to a supranational body when creating a Customs Union (CU). Besides, a problem of possible changing of international legal personality of the Russian Federation as a participant of CU is investigated taking into account the rights and obligations of the RF appearing from the membership of the RF in international organizations and from the participation of the RF in operating international treaties of corresponding profile. The ways of creation of the treaty-legal basis of CU with third states in conceptual plan are also researched.

Legal mechanism of realization of supranational functions of CU on the territory of participating country from the point of view of the states of the Constitution which concern the state sovereignty has been investigated. In the article ways of correspondence of function and competence of the supranational body of CU with branch laws of the member states of CU are also analyzed.

Keywords: Customs Union; Customs union's supranational body; unified customs territory; Eurasian Economic Community (EAEC).

* Sergei V. Komendantov – Ph.D. in Law; 2nd class counselor of the state civil service of the Russian Federation; member of the Russian Association of International Law.